

Friedensprozess ohne Ende - am Ende ohne Frieden? Zur Verhandlung des Bürgerkrieges auf Sri Lanka

Weiberg, Mirjam

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weiberg, M. (2003). *Friedensprozess ohne Ende - am Ende ohne Frieden? Zur Verhandlung des Bürgerkrieges auf Sri Lanka*. (HSFK-Report, 8/2003). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285272>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mirjam Weiberg

Friedensprozess ohne Ende – Am Ende ohne Frieden?

**Zur Verhandlung des Bürgerkrieges
auf Sri Lanka**

HSFK-Report 8/2003



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: weiberg@hsfk.de

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-81-2

Euro 6,-

Zusammenfassung

In Sri Lanka wurde 2001 mit der Aufnahme von Verhandlungen zur Beilegung des Bürgerkrieges zwischen der tamilischen Guerilla der Tamil Tigers und der singhalesischen Regierung ein neuer Akt in einer Folge bisher erfolgloser Gespräche eingeleitet. Alle früheren Verhandlungen hatten nicht zu einer politischen Lösung, sondern im Gegenteil zur fortschreitenden militärischen Eskalation geführt. Unter der Vermittlung Norwegens kam es zur erneuten Aufnahme von Gesprächen zwischen den Parteien; diese wurden allgemein als erfolgversprechendes *window of opportunity* gewertet. Wie realistisch diese Einschätzung ist, soll durch den Vergleich mit vergangenen Verhandlungsinitiativen geprüft werden. Vor dem Hintergrund laufender Friedensgespräche 2001-2003 scheint es gerade jetzt notwendig festzustellen, woran die bisherigen Friedensinitiativen gescheitert sind und welche Alternativen zu einer dauerhaften und friedlichen Regelung gewählt werden können.

Die Analyse der bisherigen Friedensverhandlungen legt die Annahme eines Primates des Militärischen nahe, das es erlaubt, weniger von Verhandlungen auszugehen, die die Gewalt unterbrechen, als von militärischer Gewalt, die durch „Friedens“-verhandlungen gerahmt wird. In diesem Fall ließe sich dann von „toten“ Friedensverhandlungen oder vom (kalkulierten) Stillstand sprechen. Die Verhandlungen schwankten bisher fast regelmäßig und zyklisch in ihrer Aktivität: Sie entstanden zumeist aus einer tiefen Depression (Gewalteskalation, wirtschaftlicher Niedergang, internationale Isolierung o.ä.) mit Hilfe exogener und/oder endogener Impulse und führten zu einer gewissen Entspannung und Erholung des unmittelbaren Konfliktgeschehens. Diesem Aufschwung der Beziehungen folgte der Boom, der kurzfristige Höhepunkt der Gespräche, an dem eine Lösung möglich oder sogar greifbar nahe erschien. Der Abschwung begann dann scheinbar harmlos mit nichtigen Diskrepanzen über die zu verändernden Größen, die Beziehungsrelation oder die zeitliche Abfolge der Friedenskonzepte. Diese Nichtigkeiten wurden für die Konfliktparteien in der Folge zum Kristallisationspunkt vermeintlich unüberbrückbarer Differenzen. Der Abstand zwischen den inhaltlichen Extrempunkten der Akteure wurde zu groß, die Vorstellungen über den zeitlichen Verlauf waren antizyklisch, die Beziehung zwischen den Verhandlungspartnern ungleich – die Übervorteilung der jeweils eigenen Seite schien damit offenkundig. So bestätigte sich der Feind als Feind, seine Initiative als geplantes Scheitern: Mit dem Ausbruch neuer Gewalt verschaffte sich diese Enttäuschung und Bestätigung Platz, bis wiederum ein neuer Tiefstand erreicht wurde.

In den letzten Jahrzehnten fanden unterschiedliche Versuche der „Lösung“ des Konfliktes statt: Versuche von Pakten zwischen den parlamentarischen Vertretern der Singhalesen und Tamilen, Allparteienkonferenzen, schließlich Verhandlungen mit der immer stärker werdenden Guerilla der Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), Verhandlungen mit einem Mediator oder Facilitator, ohne Einmischung anderer Staaten oder mit ihr. Die Interventionen dritter Parteien in den Konflikt blieben dabei bis Anfang 2001 erfolglos oder, wie die Intervention Indiens in den 1980er Jahren zeigte, kontraproduktiv. Der Druck internationaler Akteure wie der EU und der USA wurde in Sri Lanka erst ab 2001 relevant.

Durch die Untersuchung der bisherigen Friedensinitiativen wird deutlich, dass die Lösung des Konfliktes von mehreren Parametern abhängig ist: 1. den wechselnden Protagonisten mit ihrer inter- und intraethnischen Stellung (tamilische und singhalesische Organisationen und Parteien), 2. den Konfliktlogiken und kulturellen Deutungsmustern, die dem Konflikt unterliegen (parlamentarische Option vs. militärisches Primat; singhalesischer Einheitsstaat vs. Föderation/Eelam), 3. dem Einfluss und Eigeninteresse dritter Parteien (internationale Staaten, Mediator) und 4. der „zyklischen Position“ des Konfliktes.

Seit Jahren folgte nämlich die Friedenspolitik der singhalesischen Regierung einem stabilen Muster: Öffentlich wurde Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft demonstriert. Dann traten nach einer gewissen Zeit der Verhandlungen Schwierigkeiten auf, die so nicht geplant waren - leider verfügte man aber über keine Alternativpläne oder Kompromissmöglichkeiten, da man der Meinung war, bereits den besten Plan ausgearbeitet zu haben. Dass die Gegenseite diesem besten Plan widersprach, lag natürlich nicht an den unzureichenden Plänen, sondern an der Unfähigkeit des Gegenübers zu erkennen, was „Mother Lanka“ sich Wunderbares ausgedacht hatte. Um diese richtige Einsicht zu fördern, waren nun aber nicht Gespräche und Verhandlungen das Mittel der Stunde, sondern Druck in Form von Repressionen und Gewalt. Sollte das Gegenüber danach immer noch nicht in der Lage sein, das Wohlwollen und die Gnade, die ihm von Seiten des Staates widerfahren sollte, richtig einzuschätzen, waren Verhandlungen ohnehin sinnlos, denn der andere wollte scheinbar gar nicht zu einer Lösung gelangen. Er hatte von Beginn an geplant, sich zu verweigern und die Verhandlungen nur als eine Ruhepause genutzt, bevor er zum Gegenschlag ausholte. Dementsprechend zeigten sich die bisherigen Vorschläge der Regierung als Gnadenakt an die Minderheit und nicht als Verhandlungsergebnis zwischen gleichberechtigten Partnern.

Aber auch auf Seite der Guerilla konnte man nicht von Kooperationsbereitschaft und Kompromissfähigkeit sprechen. LTTE und Regierung folgten bisher ihrer ethnischen Ideologie und militanten Konfliktlogik. Beide meinten, Verhandlungen nur aus einer Position der Stärke führen zu können, welches ein Primat des Militärischen bedeutete; beide glaubten, nicht von ihren Positionen abrücken zu können, um ihre (Wähler-)Basis nicht zu erodieren und anderen politischen Kräften Raum zu eröffnen; beide verfügten über ausreichend materielle und humane Ressourcen, um den Krieg am Leben zu erhalten; beide waren sich der Unterstützung eines Teiles der internationalen Öffentlichkeit sicher, um den Imageverlust und internationalen Druck in Grenzen zu halten. Beide Seiten waren mit einer inneren Aufsplitterung der Akteure konfrontiert, die innerhalb der eigenen Bevölkerungsgruppe um die Macht kämpften. Beide Parteien hatten bei den Gesprächen und Kompromissen ihre Klientel und Wählerschaft zu berücksichtigen, deren Erwartungen sie selbst in kaum zu realisierende Höhen geschraubt hatten. Beide verharren auf ihren Positionen, ohne bei der Durchsetzung der eigenen Forderungen auf die gegnerische Seite Rücksicht zu nehmen.

Diese Positionen änderten sich erst mit der jüngsten Friedensinitiative unter Premier Wickremasinghe, welche die „Krieg-für-den-Frieden-Strategie“ durchbrach und bereits vor Beginn der Verhandlungen eine offizielle Waffenruhe mit der Guerilla vereinbarte. Das wirkte sich mehrfach günstig auf den Friedensprozess aus: die LTTE sah ihren Staus

quo gesichert, der Verzicht beider Parteien auf gewaltförmige Aktionen reduzierte das Eskalationspotential der Verhandlungen, die Rückkehr der Parteien zu unfriedlichen Mitteln des Konfliktaustrages wurde durch die offizielle Proklamation erschwert, und die gesellschaftliche Akzeptanz der Verhandlungen stieg.

Die LTTE befand sich 2001 erstmals in der Position eines anerkannten, positiv konnotierten Gesprächspartners, auf dessen Verhandlungswünsche inhaltlich und prozessual Rücksicht genommen wurde. Gewünschte Verhandlungsergebnisse waren nicht von Beginn an durch die Konfliktparteien fixiert, sondern entstanden innerhalb des Verhandlungsprozesses. Alleingänge einer Partei oder Strategien, den anderen vor vollendete Tatsachen zu stellen, wurden weitgehend aufgegeben. Eine Form des Ausgleiches wurde denkbar, bei der beide Parteien gewinnen könnten. Durch den Einsatz eines unabhängigen Mediators (Norwegen) fand die Loslösung der Konfliktparteien von starren Positionen und die Berücksichtigung des Gegners als Verhandlungspartner, dessen Bedürfnisse in die eigene Planung mit einbezogen werden müssen, wesentliche Unterstützung.

Festzustellen bleibt, dass die Aussichten auf Frieden insgesamt so gut sind wie lange nicht mehr. Das heißt freilich nicht, dass es einen Frieden geben wird. Sichtbar wird unter der Wickremasinghe-Initiative ein Wechsel der Verhandlungsführung auf beiden Seiten, ein Wechsel, der sich vom *positional bargaining* und der Verweigerung der gegenseitigen Anerkennung hin zu einem *interest-based bargaining* und gegenseitiger Akzeptanz vollzieht. Neben dem Mediator wird die Kommunikation gestützt durch den Druck der internationalen Gebergemeinschaft. Um einen Rückschritt zu vermeiden, sollte der Druck allerdings nur so weit verstärkt werden, dass er nicht als Zwang, einseitige Parteinahme und Erweiterung der Machtbasis einer Seite wahrgenommen wird. Beide Parteien berücksichtigen neben den eigenen Wünschen jetzt auch die Interessen der anderen Seite und zeigen die Bereitschaft, über Verfehlungen hinwegzusehen. Insbesondere die Regierungsseite ist bisher um Ausgleich bemüht. Diese Strategie hat sich für beide Parteien bezahlt gemacht: fundamentale Bedürfnisse wie weitgehende Sicherheit und Gewaltlosigkeit auf beiden Seiten, Anerkennung der Selbstbestimmungsrechte und wirtschaftliche Stabilisierung wurden zumindest kurz- bis mittelfristig erreicht. Wo bisher die Option singhalesischer Einheitsstaat vs. Teilung und unabhängiges Eelam stand, kann jetzt über eine föderale Ordnung verhandelt werden. Die anvisierte Föderation bleibt für die LTTE dann anschlussfähig, wenn nicht nur der tamilischen Bevölkerung eigene Rechte garantiert bekommt, sondern auch ihr Führungsanspruch durch die Aussicht auf Integration in die neue Regierung befriedigt wird. Die singhalesische Regierung steht mit der geplanten Umwandlung des Staates zu einer Föderation vor der Schwierigkeit, einen verfassungskonformen *modus vivendi* zu finden oder mit der Opposition zu kooperieren, um eine Verfassungsänderung durchzusetzen.

Bis aus diesem negativen Frieden eine dauerhaft friedliche Struktur entsteht, die den Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung gerecht wird, bedarf es allerdings noch erheblicher Anstrengung auf beiden Seiten. Die Voraussetzungen für eine Konfliktregelung sind mit einem militärischen Patt, legitimierten Verhandlungsführern und einer möglich erscheinenden Form des Ausgleichs gegeben. Für eine dauerhafte Konfliktlösung und die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse fehlt aber die Einbindung der politischen Oppo-

sition in die Friedensgespräche, die offizielle Einbeziehung der Wünsche der muslimischen Bevölkerungsgruppe und die Hinwendung zu einer multikulturellen Gesellschaftsordnung durch die Abkehr vom singhalesischen Vorherrschaftsdenken über die Insel.

Fraglich bleibt trotz aller Verhandlungen, ob die Akteure tatsächlich eine dauerhafte Lösung des Konfliktes anstreben und ob eine Lösung bisher nur an den vermeintlichen Unverhandelbar- bzw. Unvereinbarkeiten der Inhalte gescheitert ist. Generell sollte man von der Annahme ausgehen, dass es die Zielperspektive von Verhandlungen ist, Konflikte zu lösen. Dieser Ansatz übersieht leicht, dass der Konflikt ebenso „positive“ Effekte hat, die eine Lösung deutlich unwahrscheinlich machen. Damit sind nicht nur die obligaten Kriegsgewinnler gemeint, die ökonomisch vom Krieg profitieren, sondern soziale und politische Dynamiken, die über den Konflikt mobilisiert werden. Dass Unverhandelbarkeiten zumeist erst in Konflikten entstehen und nicht deren Ursache sind, zeigt sich auch in Sri Lanka. Über den ethnischen Konflikt werden die Massen mobilisiert, soziale Konflikte verdrängt, neue Machteliten geschaffen und die identitäre Einheit der Gruppe gestärkt. Hier handelt es sich auch um einen einheitsstiftenden Konflikt, in dem sich religiöse und kulturelle Symbolik mit einer politischen Agenda verbinden. Über den Konflikt wird das majoritäre Ordnungsmuster des Staates legitimiert. Da der Konflikt in seinem Verlauf das Postulat einer essentialistischen Feindschaft zwischen Singhalesen und Tamilen erreicht hat, ist ein Ausbruch neuer Gewalt auch jederzeit wieder möglich.

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. Der Konflikt auf Sri Lanka | 1 |
| 2. Rahmen des Konfliktes | 8 |
| 2.1 Über die koloniale Transformation der Gesellschaft zum gewaltförmigen Antagonismus der ethnischen Gruppen | 8 |
| 2.2 Parlamentarische und militante Akteure: Elite, Masse und Guerilla | 12 |
| 2.3 Der ethnonationalistische Hegemonialanspruch der Singhalesen und die tamilische Forderung nach Eigenstaatlichkeit | 16 |
| 3. Die Verhandlungen der Konfliktparteien nach der Eskalation zum offenen Bürgerkrieg | 19 |
| 3.1 Lösung des Konfliktes durch indische Mediation? | 20 |
| 3.2 Erneuter Versuch der De-Eskalation: die Thimpu Gespräche | 22 |
| 3.3 Zentral gesteuerte Selbstständigkeit anstelle nationaler Unabhängigkeit: Das Indo-Sri Lanka Abkommen 1987 | 26 |
| 4. Aufstieg und Fall der Friedenspräsidentin: das Mandat der Peoples Alliance 1994 – 2001 | 30 |
| 4.1 Vom Dezentralisierungsplan der Regierung zum Scheitern der tamilischen Hoffnung | 31 |
| 4.2 Die „two-pronged-strategy“ der Konfliktparteien | 34 |
| 4.3 Das Kosten-Nutzenkalkül der Konfliktparteien und die Schwierigkeiten der Implementation 1997 – 1999 | 37 |
| 5. Auf der Suche nach Frieden 2001 - ? | 41 |
| 5.1 Positionen und Beziehungen der Akteure in den neuen Friedensverhandlungen | 43 |
| 5.2 Erfolgreicher Prozess durch veränderte Inhalte? | 45 |
| 5.3 Innerethnische Konkurrenz und Monopolisierung der Macht | 49 |
| 5.4 Prozess- vs. Ergebnisorientierung: Probleme und Ausblick bis Mitte 2003 | 52 |
| 6. Resume | 56 |
| Glossar | 59 |

*In peace prepare for war, in war prepare for peace.
It is a matter of life and death,
a road to safety or ruin.*

Sun Tzu

1. Der Konflikt auf Sri Lanka

Sri Lanka als eine der ältesten Demokratien der Dritten Welt befindet sich bereits seit Mitte der 1980er Jahre in der Situation eines offenen Bürgerkrieges. Dieser Bürgerkrieg wird zwischen der singhalesischen Mehrheitsbevölkerung und einer Rebellenorganisation der tamilischen Minderheit, den Tamil Tigers of Tamil Eelam LTTE, geführt und ist in der Regel als ethnischer Konflikt klassifiziert. Die Vorstellungen ethnischer Identitäten und verfestigter Gruppenkohärenz haben sich in Sri Lanka im 19. und 20. Jahrhundert entwickelt. Bestimmte Konzepte von Rasse, Sprache, Religion und Kultur sind heute zu wesentlichen Elementen geworden, die die Gruppenidentität der beiden Bevölkerungsgruppen nachhaltig prägen. Aus dieser heute scheinbar primordialen Gruppentradition hat sich mit Hilfe von „ethnischen Unternehmern“ auf Seite der Singhalesen ein Unbedingtheitsanspruch auf sämtliche ökonomische, politische und kulturelle Ressourcen des Landes entwickelt, der die tamilische Minderheit von den wirtschaftlichen Ressourcen abschneidet, ihre politische Partizipation beschränkt und ihre kulturelle Identität bedroht.

Trotz demokratischer Verfasstheit (semi-präsidentielles Regierungssystem¹) Sri Lankas mit allgemeinem Wahlrecht, regelmäßigen Wahlen, Wechsel der Regierungsparteien und zahlreichen Reformen der Verfassung ist das Land gleichzeitig gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Gewalt, die sowohl von staatlichen wie para- und nichtstaatlichen Organisationen ausgeht. Bei Fortbestand einer demokratischen Ordnung erscheint die friedliche Konfliktbewältigungsfähigkeit dieser Demokratie entgegen der Annahme, dass Demokratien ihre Konflikte ohne den Einsatz von Gewalt zu lösen vermögen, nur eingeschränkt vorhanden zu sein. Nicht nur, dass Gewalt in erheblichem Ausmaß zur Lösung von Konflikten eingesetzt wird, die z.T. präventive Anwendung derselben scheint Konflikte erst zu generieren und zu stabilisieren. Dass aber zumindest die Möglichkeit besteht und die Notwendigkeit gesehen wird, den Konflikt mit der tamilischen Minderheit durch friedliche Mittel beizulegen, zeigen zahlreiche Versuche der Akteure, durch Verhandlungen zu einer Lösung zu gelangen. Diese sind jedoch in der Vergangenheit immer wieder gescheitert und haben zu kaum einem greifbaren Ergebnis geführt, sieht man einmal davon ab, dass das Scheitern jeweils eine Verhärtung der Fronten und eine Intensivierung des Krieges nach sich gezogen hat. Von beiden Seiten wird der jeweils anderen Seite die Schuld für das Versagen der Verhandlungsversuche angelastet und die eigene Aktion beschrieben als

1 Das semi-präsidentielle Regierungssystem ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Dem direkt vom Volk gewählter Präsidenten, der mit zahlreichen Machtbefugnissen ausgestattet ist, steht ein Premier gegenüber, der wiederum dem Parlament verantwortlich ist.

bloße „Re-Aktion“ auf eine Provokation. Gegen die Gewalt der sich ausweitenden Guerillatätigkeit beginnt man auf Seiten der Regierung, verschärft militärische Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Das führt zu weiterer Eskalation, Normalisierung und Routinisierung der Gewalt.²

Drei prominente Versuche der Beilegung des Konfliktes seit Ausbruch des offenen Bürgerkrieges 1983 werden im folgenden ausführlich analysiert, um die Positionen der Akteure, die Verlaufsdynamik der Verhandlungen und die Konfliktlogiken der Parteien vergleichend zu untersuchen. Dadurch sollen positive Veränderung oder negative Kontinuität deutlich werden. Ebenso hilfreich ist dieser Längsschnitt, um die Gewichtung der Konfliktparteien, ihre Position und Strategien gegeneinander und innerhalb ihrer eigenen Gruppe aufzuzeigen. Mit der Einbeziehung der indischen Initiative der 1980er werden zudem geopolitische und internationale Einflüsse auf die Gespräche deutlich. Hinterfragt wird die Erfolgsorientierung der Initiativen bzw. die Möglichkeit, dass es sich bei den sogenannten Lösungsversuchen um kalkulierte Stillstände handelt, die dem Konzept der „toten Verhandlungen“ folgen. Die Untersuchung stellt nicht allein die Einzelakteure und ihre Verhaltensweisen in den Vordergrund, sondern Muster der Interaktion zwischen den Beteiligten, die sich in einem bestimmten ideologischen System bewegen. Da die Probleme und Blockaden der Verhandlungen nicht ohne Kenntnis der Genese des Konfliktes, ihrer wichtigsten Akteure und der unterliegenden Ideologie auskommen kann, wird zuerst eine Einführung in Struktur und Verlauf des Konfliktes gegeben.

Analytischer Rahmen

Der vorliegenden Arbeit der Konflikt- und Verhandlungsdiagnose ist Ethnizität als ein Strukturmerkmal zugrunde gelegt in der Überzeugung, dass die ideologische Rahmung einer konstruierten Ethnizität wesentlichen Einfluss auf den Verlauf und das Niveau des Konfliktes und der Verhandlungen zwischen der singhalesischen und tamilischen Bevölkerungsgruppe hat.³ Obwohl Ethnizität als Legitimationsdiskurs eine wichtige Rolle spielt, erklären sich der Konflikt und die Versuche seiner Lösung nicht allein hieraus, sondern nur im Zusammenspiel mit ebenfalls zugrundeliegenden sozialen, politischen und ökonomischen Faktoren. Letztere erscheinen aber leichter verhandelbar, weil sie einmal eindeutiger sichtbar (und damit fassbar) sind und es sich bei ihnen zum anderen um teilbare Güter handelt, während die Forderungen und Ziele in kulturellen bzw. ethnischen Konflikten in ihren Ursachen und Folgen schwerer zu definieren und nicht teilbar sind. Aber selbst Konflikte um teilbare Güter können problematisch sein, da die Ressourcen häufig limitiert sind und somit die Gefahr von *win-lose* Ergebnissen steigt.

2 Dazu auch Sasanka Perera, *Political Violence in Sri Lanka: Dynamics, Consequences and Issues of Decentralization*, Colombo (Centre For Woman's Research) 1998.

3 Eine gute vergleichende Analyse der verschiedenen theoretischen Ansätze und Konzepte über die Ursachen ethnischer Konflikte bietet Stephan Ganthier, *Ethnizität und ethnische Konflikte. Konzepte und theoretische Ansätze für eine vergleichende Analyse*, Freiburg (Arnold Bergstraesser Institut) 1995.

Ob es in Konflikten eine Lösung geben kann, hängt nicht zuletzt von der Definition der Beteiligten ab, worin es in dem Konflikt eigentlich geht und ob diese „Güter“ verhandelbar sind. Ethnische Konflikte erscheinen besonders vertrackt, weil sich die Perzeptionen der Parteien nicht selten gegenseitig ausschließen und die Gründe für die Beeinträchtigung der eigenen Situation der anderen Partei zugeschrieben werden. Im Verlauf des Konfliktes bilden sich bei den Parteien Ansichten über die Ursachen und Hintergründe des Konfliktes heraus, die in der Regel stark voneinander abweichen und Ziele, die scheinbar nur über die Zurückdrängung des anderen erreicht werden können. Vereinbarungen über eine Lösung dieser Konflikte, d.h. Vereinbarungen über eine Koexistenz, sind dann wieder wahrscheinlich, wenn beide Seiten zu dem Schluss gelangt sind, dass keine Seite auf Dauer einen Sieg davontragen kann. Die Konfliktlösung hängt weiterhin davon ab, ob beide Seiten tatsächlich ein Interesse daran haben, den Konflikt zu beenden. Weniger wahrscheinlich ist eine Einigung, wenn die Pattsituation von beiden als vorteilhaft und „billiger“ bewertet wird, d.h. die wahrgenommenen Kosten des Krieges unter den Kosten einer Einigung liegen.⁴

Bei der Bearbeitung von Konflikten ist ferner die Eskalationsdynamik zu berücksichtigen. Mit der Eskalation werden die Handlungsmöglichkeiten der Konfliktparteien eingeschränkt. Die Beziehungen der Parteien ändern sich im Eskalationsprozess: Verhandlungsorientierte Lösungsversuche treten in den Hintergrund zugunsten militärischer Interventionen. In diesem Regressionsprozess, hin zu einer Institutionalisierung und Routinisierung der Gewalt, ändern sich die Perzeptionen, Einstellungen, Absichten und Verhaltensweisen der Akteure. Der Konflikt gewinnt eine Dynamik und eigene Realität, die sich von den Ursachen abkoppelt und inhaltlich kaum mehr durch Zugeständnisse zu lösen ist. Die Eskalation bewirkt ferner eine weitergehende Stereotypisierung der Gegenpartei und eine Polarisierung auf ihre untermenschlichen Züge. Die Konfliktlösung wird nicht durch Verhandlungen bestimmt, sondern es wird versucht, den Konflikt im Alleingang einer Partei zu lösen, man kann hier von *unilateral conflict management* sprechen. Zuletzt dominiert die Überzeugung, dass der Konflikt nur über die Vernichtung des Gegners gelöst werden kann. Das eigene destruktive Verhalten wird zwar bedauert, aber nur als Reaktion auf die Aktion und Verhärtung des Gegners gesehen. Einsatz und Niveau der Gewalt werden mit dem Verhalten des Gegners begründet, die Schuld wird der Gegenpartei zugeschoben.

Die Stereotypisierung der Parteien erschwert es ferner, den anderen nicht als Feind, sondern als Verhandlungspartner wahrzunehmen. Die Erfahrung gegenseitiger Gewalt und gebrochener Versprechen früherer Konfliktregelungsversuche führt zudem zu einem *worst-case*-Denken, das die andere Partei als Bedrohung, nicht als Teil einer Lösung wahrnimmt. In dieser Situation sind friedliche Bearbeitungsangebote des Konfliktes kaum mehr aus den Reihen der Konfliktparteien zu erwarten, sondern es bedarf eines externen

4 Eine schöne Darstellung der Eskalationsdynamik bietet Jakob Rösel, Vom ethnischen Antagonismus zum ethnischen Bürgerkrieg, in: Trutz von Trotha (Hg.), Soziologie der Gewalt, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1998, S. 162-182.

Anstoßes. Dieser kann ausgelöst werden durch die Intervention weiterer Parteien in den Konflikt, eine Verschlechterung der strukturellen Situation (z.B. zunehmende Kosten) oder ein dauerhaftes Patt, das von den Parteien als unvorteilhaft gewertet wird. I. W. Zartman geht davon aus, dass ein militärisches Patt gute Voraussetzungen für den Übergang vom gewaltsamen Konflikt zu einer Verhandlungslösung bietet. Seine *ripe moments* setzen sich zusammen aus einem strukturellen Element, einem Parteienfaktor und einer potentiellen Alternative. Dieses wäre gegeben, wenn ein beiderseitig schmerzhaftes Patt besteht, legitimierte Verhandlungsführer zur Verfügung stehen und eine Form des Ausgleiches möglich erscheint.⁵ Ansätze der Konfliktbearbeitung über Verhandlungen fordern dabei in der Regel ein Postulat gewaltfreier Methoden. Das Nahziel einer Konfliktbearbeitung ist die Konfliktregelung, das Fernziel eine Konfliktlösung.⁶ Erfolgreiche Verhandlungen setzen das Bemühen der Parteien voraus, ihre gegensätzlichen Bedürfnisse und Interessen in Einklang bringen zu wollen.

Konkrete Modelle der Bearbeitung interner Konflikte erweisen sich in der Praxis nicht selten als zu paradigmatisch; nichtsdestoweniger sind sie für die Analyse von Konfliktbearbeitung und Verhandlungen von zentraler Bedeutung. Für die Analyse des Konfliktes zwischen Singhalesen und Tamilen auf Sri Lanka bieten sich zwei potentiell konkurrierende verhandlungstheoretische Ansätze an: John Burtons *problem-solving conflict resolution* bzw. *human needs theory* und Ury/Fischers Konzept der *positional-bargaining* vs. *interest-based bargaining theory*.⁷ Burtons Ansatz ist insofern relevant als er den Blick auf fundamentale nicht verhandelbare Bedürfnisse lenkt. Ury/Fischer stellen demgegenüber die Interessen der Konfliktparteien in den Vordergrund und bieten einen Rahmen zur Optimierung von Verhandlungen an, so dass *win-lose* Perzeptionen in *win-win* Optionen gewandelt werden können.

Burtons *human needs theory* lenkt das Augenmerk auf die fundamentalen Bedürfnisse, deren Versagung individuell, aber auch kollektiv zu Reaktionen des Protests bis hin zur Rebellion gehen. Im Fall ethnischer Konflikte, wie auf Sri Lanka, führt die von Burton konstatierte Unteilbarkeit und Unbedingtheit der Ansprüche nicht selten zu dem Versuch einer gewaltsamen Durchsetzung. Für die erfolgversprechende Bearbeitung wäre zentral, dass die Parteien begreifen, dass *human needs* keine knappen Güter sind und Verhandlungen durchaus zu *win-win* Ergebnissen führen können. Grundsätzlich geht es Burton darum, die Kommunikation zwischen den Parteien zu verbessern und gegenseitiges Ver-

5 I. William Zartman, *Elusive Peace: Negotiating an end to civil wars*, Washington (The Brookings Institution) 1995.

6 Zur Abgrenzung der Begriffe: Konfliktbearbeitung bezieht sich auf den Prozess, Konfliktregelung auf das Ergebnis, Konfliktlösung auf eine (dauerhafte) Verringerung oder Eliminierung der Konfliktquellen.

7 John Burton (Hg.), *Conflict: Human Needs*, Houndmill, London u.a. (The Maximillan Press) 1990, Bd. II; und Ders./Frank Duke, *Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution*; Bd. IV. Roger Fisher/William Ury/Bruce M. Patton (Hg.), *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, New York (Penguin Books) 1991. R. Fischer/A. Kupfer-Schneider/E. Borgwardt/B. Ganson, *Coping with International Conflict. A Systematic Approach to Influence in: International Negotiations*, New Jersey (Prentice Hall) 1997.

ständnis für die Bedürfnisse der anderen Seite zu entwickeln. Die von Burton genannten Bedürfnisse⁸ sind universell, können nicht unterdrückt werden und sind unteilbar. Burton trennt Interessen, die veränderbar und veräußerbar sind, von Bedürfnissen, die quasi-biologisch sind.⁹

Scheinbar im Gegensatz zu diesem Modell stehen Theorien des *rational-choice* Paradigmas, die der zentralen Annahme folgen, dass auch irrationales Verhalten nur eine grundlegende Rationalität verdeckt. Ury/Fischer postulieren, dass nicht Bedürfnisse, sondern Interessen¹⁰ die entscheidende Rolle spielen. Interessen sind das, was dem Einzelnen als basal wünschenswert erscheint. Sie bestimmen zentral das Denken, Handeln, die Ziele und Intentionen der Akteure. Der Konflikt entsteht aus einer Interessendivergenz bzw. aus der Annahme, dass die Interessen der Konfliktparteien nicht simultan verwirklicht werden können. Interessen können über unterschiedliche Verhandlungsstrategien durchgesetzt werden. Innerhalb einer auf bestimmte Art und Weise optimierten Verhandlungssituation besteht die Möglichkeit einer erfolgreichen Konfliktbearbeitung. Unter der Annahme, dass die Menschen versuchen ihren Nutzen zu maximieren, werden sie Verfahren wählen, die ihnen die größtmögliche Durchsetzung ihrer Interessen zu den niedrigsten Kosten versprechen. Dies ist nach Ury/Fischer dann der Fall, wenn die Interessen beider Seiten berücksichtigt werden, d.h. ein positives Ergebnis angestrebt wird.

Der Verhandlungsansatz von Fisher/Ury unterscheidet zwischen *positional bargaining* und *interest-based bargaining*. *Positional bargaining* ist konkurrenzorientiert. Normalerweise nimmt eine Partei eine Position ein, und die andere kontert mit der entgegengesetzten. Zwischen den Extrempunkten feilschen die Parteien um eine Lösung, wobei das Ziel ist, möglichst viel für die eigene Partei herauszuhandeln. Auf die Befriedigung der gegnerischen Position wird keine Rücksicht genommen oder nur insofern es für die eigene Position unabdingbar und günstig ist. Für die Parteien ist es notwendig, soviel Macht wie möglich zu besitzen und den Einfluss des Gegners gering zu halten. Haben die Parteien oder eine Partei neben einer Einigung in der Verhandlung noch eine andere Alternative, ist ihre Tendenz, weitere Forderungen zum eigenen Vorteil zu stellen oder im Zweifelsfall aus den Verhandlungen auszusteigen, noch höher. Dieser gängige Ansatz kann zwar zu Ergebnissen führen, Fischer u.a. gehen aber davon aus, dass diese suboptimal sind und die den Positionen unterliegenden Interessen und Bedürfnisse der Parteien trotzdem häufig verletzt werden. Bedürfnisse und Wünsche ergeben sich nicht einfach explizit aus der Position eines Verhandlungspartners, sondern müssen im einzelnen definiert werden. Dagegen erscheint ein *interest-based bargaining*, welches sich auf die unterliegenden Interessen und Wünsche der Parteien anstatt auf die proklamierten Verhandlungspositionen bezieht, effektiver. Eine Lösung wird dann möglich, weil trotz aller Differenzen die Partei-

8 Burton nennt u.a. folgende Bedürfnisse: Responsivität, Sicherheit, Stimulation, Verteilungsgerechtigkeit, Rationalität, Anerkennung, Kontrolle.

9 Als kleine Kritik soll einerseits angemerkt werden, dass die Annahmen kaum zu überprüfen und andererseits die inhaltliche Auswahl der Bedürfnisse selbst kulturelle Produkte sind.

10 Interessen sind u.a.: Sicherheit, Identität, psychisches Wohlbefinden, soziale Anerkennung.

en ein gemeinsames Ziel haben, nämlich eine Einigung zu erreichen. *Interest-based bargaining* überprüft, inwieweit Interessen kompatibel sein könnten, um eine Lösung zu erreichen, die für beide Seiten ein *win-win* Ergebnis bringt.

In Bürgerkriegssituationen ist zu vermuten, dass *positional bargaining* die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Parteien versuchen vor und während der Verhandlungen militärisch die Oberhand zu erlangen, um aus einer Position der Stärke die eigenen Forderungen auf Kosten der anderen Seite durchzusetzen und dass sich zumindest eine Partei übervorteilt und betrogen fühlt und sich vom Prozess bzw. den erzielten Ergebnissen wieder distanziert.

Fisher und Ury bieten ein gutes theoretisches Analyseraster, um die Verhandlungsverläufe, -muster und die Intentionen der Parteien besser zu verstehen, doch bedarf es in Anlehnung an Burton einer Erweiterung: Wie in unserem Fall findet man im Bürgerkrieg die Ursachen der Konflikte häufig in verletzten Fundamentalbedürfnissen des Menschen. Diese sind schwer durch verhandelte Kompromisse (d.h. Teilzugeständnisse) zu befriedigen. Sie werden entweder erfüllt, oder der Kampf der benachteiligten Gruppe setzt sich fort. Der einzige Weg, Konflikte über Basisbedürfnisse zu lösen, liegt in der Veränderung der gesellschaftlichen oder politischen Struktur, so dass die Bedürfnisse aller Gruppen erfüllt werden können.

Beide Ansätze berücksichtigen aber die kulturelle und soziale Welt der beteiligten Akteure und damit den ethnischen Aspekt nur in unzureichendem Maße. Dass Konflikte und Konfliktverarbeitungsprozesse der Parteien durch die kulturelle Situation bestimmt sind, in der die Akteure leben, wird unter den Universalismus der Modelle subsumiert. Über die Reduktion auf sozio-biologische Prozesse und Kosten-Nutzen-Kalküle ist ein Konflikt in seiner Gesamtheit aber nicht zu fassen. Eine realitätsnahe Analyse der Komplexität von Konflikten und ihrer Lösung bedarf i.d.R. der Erweiterung um die unterliegenden kulturellen Perzeptionen. Trotz dieses Mangels stellen Burton und Ury/Fischer eine wesentliche Erweiterung reiner Macht-Recht-Ansätze in der Konfliktbearbeitung dar, indem sie ein erstes Instrumentarium zur Analyse von Verhandlungen und Konflikten anbieten. Da ethnischen Konflikten häufig spezielle kulturelle Deutungsmuster unterliegen, erscheint deren Berücksichtigung in der Konfliktbearbeitung aber notwendig, um den Gegner in seinen Sichtweisen und Handlungen überhaupt erst einmal angemessen zu dechiffrieren. Legt man den Analysetechniken von Ury/Fischer bzw. Burton die kulturell geteilten Bedeutungen der Parteien über den Konflikt zugrunde, ist es möglich, Konfliktbearbeitungsmodi zu entwickeln, die die Möglichkeit eröffnen, die divergierenden Bedeutungskonstruktionen der Gegner neu auszuhandeln. Ziel ist, eine gemeinsame Sichtweise der Realität zu schaffen bzw. Sichtweisen, die friedlich nebeneinander bestehen können. Über diese können gewaltarme Strategien des Konfliktaustrags bzw. in letzter Konsequenz eine Lösung des Konfliktes ausgehandelt werden.

Ein weiteres Augenmerk legt diese Studie auf die sich wandelnde Rolle, Natur und Position der Mediatoren, die sich an der Beilegung des Konfliktes zwischen Singhalesen und

Tamilen beteiligt haben.¹¹ Der Mediation scheint, folgt man der einschlägigen Literatur, gerade in ethnischen Konflikten ein wichtiger Part zu zukommen. Hier sind die Fronten zumeist so verhärtet, dass die Konfliktparteien ohne fremde Hilfe nicht zu einer erfolgreichen Bearbeitungsstrategie gelangen. Die Unterstützung des Dialogs kann von einer dritten Partei übernommen werden, die als Facilitator (Vermittler) oder Mediator (Schlichter) fungiert. Wo keine interne Kommunikation mehr zustande kommt, kann der Prozess dann nur noch über eine von außen angestoßene Lösung (Mediation oder Zwang durch Dritte) fortgesetzt und möglicherweise erfolgreich beendet werden. Wie die unterschiedlichen Mediationsversuche verdeutlichen, ist es zentral nicht nur den richtigen Mediator zu haben, dieser muss auch die richtige Verfahrensweise erkennen und anwenden. Im Allgemeinen gilt, dass der Einsatz einer dritten Partei erfolgversprechender erscheint, wenn er mit dem Einverständnis beider Parteien erfolgt. Welche Strategien der Vermittler bzw. Schlichter zu welchem Zeitpunkt wählt, muss am konkreten Fall entschieden werden. Die Wirksamkeit der Verfahren ist nicht zuletzt vom Stadium (Eskalationsgrad) des Konfliktes abhängig. Die dritte Partei hat dabei strikt auf eine ausgewogene Stellung zwischen den Konfliktparteien zu achten. Eine neutrale Mediation, die eher diagnostisch, unterstützend und prozessoptimierend agiert, wird als *pure mediation*¹² bezeichnet. In diesem Sinne ist ein Mediator, der durch seine Mediation starke Eigeninteressen befriedigen will, als hinderlich für ein erfolgreiches Verfahren zu bezeichnen. In diesem Fall ergibt sich für eine der Parteien die Möglichkeit, die dritte Partei auf ihre Seite zu ziehen, indem sie ihr die Erfüllung ihrer Interessen in Aussicht stellt. Grundsätzlich in seiner Rolle gescheitert ist ein Mediator dann, wenn aus der Vermittlung eine Intervention wird. Bestenfalls kann man dies, solange es sich um mäßigen Druck des Mediators handelt, noch als *power-mediation*¹³ beschreiben. Es ist ein Allgemeinplatz, dass die Dauerhaftigkeit von Lösungen eher gegeben ist, wenn sie auf Freiwilligkeit beruht. Auf selbstbestimmter Basis fühlen sich die Konfliktparteien auch an die Durchsetzung ihrer Übereinkünfte stärker gebunden. Leider wird dies von Hegemonialmächten in der Realität nur zu gerne vergessen.

Der Fall Sri Lanka steht beinahe paradigmatisch für eine Situation, in der über formal-demokratische Mechanismen eine Minderheit systematisch, kollektiv und dauerhaft aus der politischen, sozialen und ökonomischen Ressourcenverteilung ausgeschlossen wird. Über die Demokratie hat sich auf Sri Lanka die Dominanz einer ethnischen Gruppe institutionalisiert. Es ist das Beispiel eines demokratischen Dilemmas innerhalb einer ethnischen Politisierung. Dabei betrachtet es die dominante Gruppe als rechtmäßig, dass der

11 Unter power-mediation versteht man eine Form der Vermittlung, bei der die dritte Partei über gewichtige Machtinstrumente verfügt und diese auch einsetzt, um die Parteien zur Einigung zu zwingen. Zu den verschiedenen Arten der Mediation: Heidi Burgess/Guy M. Burgess, *Encyclopedia of Conflict Resolution*, Santa Barbara/Denver/Oxford (ABC-CLIO) 1997, S. 178ff.

12 Christopher W. Moore, *The Mediation Process. Practical Strategies for Resolving Conflict*, San Francisco (Jossey-Bass) 1996. Moore bietet auch eine Einteilung der Phasen und der unterschiedlichen Aufgaben in den Stadien des Mediationsprozesses.

13 Ronald J. Fisher/Loraleigh Keashly, *The Potential Complementarity of Mediation and Consultation within a Contingency Model of Third Party Intervention*, in: *Journal of Peace Research*, Jg. 28, Nr. 1, 1991, S. 29-42.

Staat in allen Bereichen von ihr regelrecht in Besitz genommen wird. Damit einher geht häufig eine Politik der Exklusion bzw. der Assimilation. Das bedeutet für Angehörige der anderen Minderheitengruppen entweder den Ausschluss oder die kulturelle Selbstaufgabe. In der Regel ergänzen sich kulturelle, wirtschaftliche und politische Diskriminierung. Ethnische Diskriminierung und Mobilisierung sind kein spontanes Ereignis, sondern das Resultat verschiedener Faktoren, laufender ethnischer Konflikte und auslösender Momente. Ethnisierung des politischen Systems ist neben den verschiedenen Ursachen und Rahmenbedingungen nicht ohne die „ethnischen Unternehmer“ denkbar. Dem Staat bzw. der politischen Elite und deren Stellung zu den ethnischen Gruppen kommt ein wesentlicher Faktor im Konflikt zu. Denn die Ethnisierung einer Gesellschaft verläuft nicht ohne eine gewisse Koordination und die Führung durch eine Elite. Ethnische Differenzierung einer Gesellschaft bedeutet nicht zwangsläufig die Ethnisierung von Politik, sondern kann durchaus nur in untergeordneten einzelnen Interaktions- und Lebensbereichen eine Rolle spielen. Gerade aber im demokratischen System, das der Mehrheitsregel folgt, ist es für die politische Elite verführerisch, über *ethnic outbidding* die Wähler zu mobilisieren und für sich zu gewinnen. Um Machtpositionen innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe zu sichern, überbieten sich die Führer politischer Parteien mit extremen Positionen.¹⁴ Die Minderheitenparteien haben dem wenig entgegen zu setzen und müssen meist machtlos zusehen, wie die Ressourcen des Staates und der Wirtschaft an die Mehrheitsparteien gebunden und an deren Klientel verteilt werden.

2. Rahmen des Konfliktes

2.1 Über die koloniale Transformation der Gesellschaft zum gewaltförmigen Antagonismus der ethnischen Gruppen

Sri Lanka ist geprägt von ethnischer Vielfalt und der Anwesenheit fast aller Weltreligionen. Die Mehrheit der heutigen Bevölkerung wird von den Singhalesen mit 74 Prozent und die größte Minderheit von Tamilen mit 18 Prozent (12,7 Prozent indigene Sri Lanka Tamilen, 5,5 Prozent Nachkommen in Kolonialzeiten zugewanderter indischer Plantagenarbeiter, der sog. Estate-Tamilen) und den Muslimen mit 7 Prozent gestellt.¹⁵ In der Formierung der kulturellen Identität der Singhalesen, ihrer Rechte und Ansprüche und für die Legitimation des Krieges spielten die Mahavamsa¹⁶ und die Berufung des singhalesischen Volkes zur Verteidigung des Buddhismus eine entscheidende Rolle. Hierin begründet sich zu einem erheblichen Teil auch die ethnische Zweiteilung der Gesellschaft in Singhalesen und Tamilen. Die Tamilen lassen sich in zwei große Gruppen aufteilen: die

14 Dazu Timothy D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington D.C. (United States Institute of Peace) 1996.

15 World Factbook 2002, unter: www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ce.html.

16 Die Mahavamsa ist eine von Mönchen verfasste buddhistische Staats- und Geschichtsschreibung.

Ceylon-Tamilen, deren Herkunft seit Jahrhunderten in Sri Lanka liegt und die Hochland- oder Estate-Tamilen, die ab Mitte des 19. Jahrhunderts von den Briten als billige Plantagenarbeiter aus Indien angeworben wurden. Das friedliche Zusammenleben vor der Kolonialisierung ist begünstigt durch die territorial getrennte Siedlungs-, Sozial- und Wirtschaftsstruktur, die die ethnischen Gruppen voneinander isoliert und den Kontakt begrenzt. Das Hauptsiedlungsgebiet der Tamilen, welches sie später als tamilisches homeland deklarieren, befindet sich im Norden und Osten der Insel.

Mit der einsetzenden kolonialen wirtschaftlichen, administrativen und politischen Modernisierung der Insel bildet sich der Rahmen, in dem sich der ethnische Gegensatz aktualisieren kann. Bis zu diesem Zeitpunkt kann man von einer relativ friedlichen Koexistenz sprechen. Nach der Unabhängigkeit 1948 werden vorhandene kulturelle Deutungsmuster den neuen machtpolitischen Veränderungen angepasst. Diese Nutzbarmachung scheinbar tradierter primordialer Muster zeigt sich in Form einer singhalesisch-buddhistischen Ideologie innerhalb eines entstehenden Nationalismus. Diese Ideologie bevorzugt in starkem Maße die singhalesische Bevölkerungsgruppe. Auf der politischen Ebene werden die Tamilen zur Minderheit ohne angemessene Repräsentation; wirtschaftlich profitieren die Singhalesen vielfältig beispielsweise durch eine Zurücksetzung der Tamilen in der staatlichen Administration, in den staatlichen Betrieben, durch Kontingentierung der Studienplätze und Einsetzung des Singhalesischen als Amts- und Verwaltungssprache. Auf der ideellen und identitären Ebene bietet die Ideologie den Singhalesen die Hebung des individuellen und kollektiven Selbstwertgefühls, die Zugehörigkeit zu einem ausgewählten kulturell hochstehenden Kollektiv und das Sendungsbewusstsein zur Bewahrung des Buddhismus.

Die Diskrepanzen zwischen den beiden Hauptakteuren, der Mehrheitsbevölkerung der buddhistischen Singhalesen und der tamilisch-hinduistischen Minderheit, verschärfen sich nach der Unabhängigkeit 1948. Zu dieser Zeit liegt die sri-lankanische Politik in den Händen einer verwestlichten indigenen Elite, die vor allem an der eigenen Machtsicherung interessiert ist. In der neu gegründeten Partei der United National Party (UNP, 1946) finden sich zuerst noch Elitevertreter aller Ethnien zusammen, wodurch ein gewisser Interessenausgleich gewährleistet wird. Hier folgt man dem von den Briten installierten Konzept eines säkularen Staates, dessen Verfassung sich am Modell der Westminsterdemokratie orientiert. Dieses System hat einen verfassungsmäßig garantierten Minderheitenschutz, sieht aber keine exklusive Begünstigung derselben vor. Ferner überlassen es die Briten den Sri Lankanern, entscheidende Fragen, wie die der Nationalsprache oder die Vergabe der Staatsbürgerschaft, später zu klären. Noch unter den Briten wird der einheimischen Bevölkerung das allgemeine Wahlrecht gewährt, eine Tatsache, die aus der kolonialen Elitepolitik der Honoratiorenpartei eine Massenveranstaltung macht. Die Elitevertreter sind nun gezwungen, wollen sie ihre Macht behalten, die Politik an den Wünschen der Wählermasse auszurichten oder selbst eine massengängige Politik zu kreieren, welche die Wähler bindet. Mit der Politisierung von Ethnizität resp. Kultur verfügt der Staat über eine Ressource, die ihm die Massengefolschaft sichern kann. Der Eintritt einer weiteren singhalesischen Großpartei, der Sri Lanka Freedom Party (SLFP 1951), führt in dieser Situation zu einem Wettkampf um die Stimmen der Wähler. Dabei erweist es sich als äußerst massenwirksam, eine „Singhalesierung“ der Gesellschaft zu propagieren.

Im Verlauf der folgenden Jahrzehnte wird das säkulare, auf Gleichberechtigung der Bevölkerungsgruppen angelegte Staatskonzept immer weiter in den Hintergrund gedrängt. Ab 1949 wird einem Teil der Estate-Tamilen das Wahlrecht entzogen, die Stimmen (Sitze) fallen an die Singhalesen. 1956 macht die SLFP Singhalesisch zur Nationalsprache, den Tamilen ist damit der Zugang zu höherer Bildung und beruflichen Positionen erschwert oder verwehrt; durch expansive Siedlungspolitik des Staates werden die traditionellen Siedlungsgebiete der Tamilen im Osten mit Singhalesen durchsetzt (6 Prozent zu Zeiten der Unabhängigkeit, 26 Prozent 2001). Verfassungsänderungen, allgemeine Gesetze, ökonomische Maßnahmen, Siedlungspolitik und kulturelle Programme machen Sri Lanka zur Insel der Singhalesen, auf der andere Bevölkerungsgruppen bestenfalls eine untergeordnete Rolle spielen können oder sich assimilieren sollen. Der Buddhismus und das Singhalesische erhalten 1972 verfassungsrechtlichen Vorrang, und Sri Lanka wird als einheitlicher, zentraler Staat proklamiert, was jeglichen zukünftigen föderativen Bestrebungen der Tamilen eine eindeutige Grenze setzt. 1978 bekommt der Staat unter der UNP eine Präsidialverfassung, die nicht nur die Vorherrschaft der Singhalesen, sondern auch die Machtstellung der UNP zementieren soll. Opposition und unabhängige Rechtsprechung werden geschwächt, die Presse weiter verstaatlicht. Dem entstehenden buddhistisch-singhalesischen Nationalismus haben die Minderheiten nur wenig entgegen zu setzen. Versuchen sie zuerst noch, über Vereinbarungen mit den singhalesischen Großparteien (z.B. Bandaranaike-Chelvanayakam 1957, Senanayake-Chelvanayakam 1965) parlamentarisch ihre Rechte zu wahren, müssen sie bald einsehen, dass Konzessionen zu ihren Gunsten fast unmöglich sind. Der Elitekonsens der Anfangsjahre scheint aufgeklärt. Politisch machtlos und ökonomisch zurückgesetzt bleibt aus ihrer Sicht schließlich nur der bewaffnete Kampf, wollen sie nicht auch noch ihre Identität und Kultur verlieren. Mitte der 1970er formiert sich eine tamilische Guerillabewegung mit der Forderung eines tamilischen Separatstaates, die auch von den parlamentarischen Tamilen unterstützt wird. Zu einer allgemeinen Erhöhung des gesellschaftlichen Gewaltpotentials trägt neben den Attacken der tamilischen Guerilla eine radikale singhalesische (marxistische) Jugendbewegung im Süden der Insel bei (JVP-Aufstand 1971 und 1987), welche die Funktionsfähigkeit des singhalesischen Staates zunehmend in Frage stellt und dessen Gewaltmonopol herausfordert. Einzelattacken der tamilischen Militanten weiten sich ab 1983, nach Pogromen an Tamilen, zu einem offenen ethnischen Bürgerkrieg aus.

Die Rückkehr zu einem friedlichen Zusammenleben gleichberechtigter Bevölkerungsgruppen und damit die Abkehr von der singhalesischen Ideologie ist für die politischen Akteure nun äußerst schwierig, da die nationalistische Singhalesierung zu einer Massenmobilisierung der Bevölkerung geführt hat. Die Mehrheit der Singhalesen ist mittlerweile überzeugt, dass die Vorrechte der Singhalesen legitimes Recht und u.a. ein Abgelten Jahrhunderte langer kolonialer Bevorzugung der Tamilen ist. Gestützt wird die Bevölkerung vom buddhistischen Klerus, der seine Aufgabe in der Bewahrung des Buddhismus sieht. Zum Klerus treten im Verlauf der Zeit verschiedene radikale Parteien und Organisationen, die eine noch weitergehende Singhalesierung der Gesellschaft fordern und jegliche Konzessionen an die Tamilen ablehnen. Dem gegenüber steht eine in großen Teilen demokratisch unterentwickelte Zivilgesellschaft, indigene Intellektuelle, die den singhalesischen Nationalismus stützen und eine machtlose, weil weitgehend verstaatlichte Presse.

Kleinere Friedensinitiativen u.ä. (z.B. der katholischen Kirche auf Sri Lanka, Friedensbewegung 1994, intellektuelle Diskurse international finanzierter Forschungsinstitute) erreichen nicht oder nicht dauerhaft die notwendige Massengefolgschaft.

Eine Lösung des Konfliktes wird dadurch erschwert, dass er sich von seinen Ursachen emanzipiert und von Symptomen der Gewalt und Gegengewalt beherrscht wird. Ursache und Wirkung der Auseinandersetzung sind kaum mehr erkennbar, der Krieg folgt einer Eigendynamik, die in bestimmten Situationen nicht lenkbar ist und periodisch auf gewaltsame Höhepunkte zusteuert. Dazu tritt ein weiterer allgemeiner Umstand des Krieges, der seiner Beendigung im Wege steht: Kriegsgewinnler und Warlords, deren Profit und Macht mit dem Krieg steht und fällt. Eine neue Elite von Händlern, Kämpfern, Militärs, Paramilitärs, korrupten Politikern und deren Angehörigen ist entstanden. Selbst für den Fall, die Auseinandersetzung würde beendet: Der Krieg hat nicht nur eine neue Ökonomie, sondern auch neue hybride Identitäten hervorgebracht. Die Generalisierung der Gewalt, die Militarisierung der zivilen Gesellschaft und das Wuchern paramilitärischer Organisationen machen es immer schwieriger, zwischen Zivilisten und Militärs zu unterscheiden. Da das staatliche Gewaltmonopol einerseits seinen Schutz versagt und andererseits an Paramilitärs, Bürgerwehren usw. delegiert wird, muss sich letztendlich jeder selbst verteidigen. Im Kreislauf des Bürgerkrieges wird Gewalt organisiert, systematisiert und schließlich routinisiert und institutionalisiert: Mord, Folter und Massaker werden zum Alltag - Menschenrechte werden nicht missachtet, weil es auf der Gegenseite keine „Menschen“ mehr gibt.¹⁷ Die Feindgruppe wird abgewertet und mit Stereotypen belegt bis zu einem Punkt der Entpersönlichung und Entmenschlichung, der jegliche Schuldgefühle wegen der Vernichtung des Feindes neutralisiert.

Problematisch für jedes Zugeständnis an die Tamilen und für die Verhandlungsbasis bleibt auch der verfassungsmäßig festgeschriebene Einheitsanspruch des singhalesischen Staates und die Zentralisierung der Macht durch die politische Elite. Diese rekrutiert sich zumindest an der Spitze des Staates, mit wenigen Ausnahmen, seit je her aus denselben Elitezirkeln und -familien. Jahrzehnte ergebnisloser Arbeit der Regierungen an Verfassungsänderungen haben gezeigt, dass diese Machtzentrale nicht bereit ist, ihre Macht zu teilen, nicht einmal innerhalb des singhalesischen Gebietes durch die Einrichtung funktionsfähiger föderaler Einheiten¹⁸.

17 Zum Verhältnis von universellen Menschenrechten und asiatischen/buddhistischen Werten vgl.: Südasien (Südasienbüro) Essen, Nr. 4, 1996, S. A-P.

18 Erst 1981 versucht die Regierung, quasiföderale lokale Verwaltungseinheiten (District Development Councils DDC) einzusetzen, die jedoch ohne wirklichen Einfluss bleiben.

2.2 Parlamentarische und militante Akteure: Elite, Masse und Guerilla

Die Hauptakteure des Konfliktes auf singhalesischer Seite

Die beiden singhalesischen Großparteien UNP und SLFP, welche seit der Unabhängigkeit wechselweise die Regierung stellen, sind die politischen Hauptakteure auf Seiten des Staates. Beide Parteien sind genuin Elite- bzw. Honoratiorenvertretungen, die weniger die Wohlfahrt der Bevölkerung im Auge haben als die Sicherstellung der eigenen Machtposition, welche durch umfangreiche Patronagepolitik gewährleistet wird.¹⁹ Die UNP gilt traditionell als konservative, eher säkulare Partei mit dem Ruf, die wohlhabenden, englisch gebildeten Eliten und die Bourgeoisie Sri Lankas zu begünstigen. Ihr säkularer Anspruch und ihre Einbeziehung von Minderheitenvertretern in die UNP könnte eine Einigung mit den Tamilen begünstigen. Die SLFP dagegen rekrutiert Wähler in den ländlichen Gebieten und setzt von Beginn an auf eine Vorrangstellung der indigenen singhalesischen Kultur, was letztendlich den mittleren und unteren singhalesischen Bevölkerungsschichten zugute kommen soll. Erst mit den Wahlen 1982 ist eine Umschichtung der Wählerklientel zwischen den Parteien zu beobachten. Beiden Parteien gemeinsam sind eine zentralistische Struktur sowie die Tendenz, alle verfügbare Macht zu monopolisieren. Beides sind Elite-Parteien, die wenig Wert darauf legen, ihre Organisation von unten zu demokratisieren oder mit lokalen Parteienvertretern Macht zu teilen. Dadurch wirkt das gesamte System wiederum wenig integrativ und resistent gegenüber föderalen Bestrebungen.

Neben diesen beiden existiert eine Reihe von kleineren singhalesischen Parteien, die z.T. singhalesisch-radikale Interessen vertreten (z.B. JVP Janatha Vimukthi Peramuna). Nicht zuletzt mit letzteren und weiteren radikal singhalesischen Organisationen assoziiert man häufig eine Blockade der Verhandlungen. Vehement wehren sich Klerus und radikale Singhalesen gegen eine Machtteilung mit den Minderheiten. Ihnen gelingt es immer wieder, Teile der Bevölkerung gegen mögliche Konzessionen der Regierung zu mobilisieren. Überdies verfügen sie über keine geringe Wählerbasis, so stellt die JVP seit Ende der 1980er Jahre eine zunehmende Anzahl parlamentarischer Vertreter. Eine weitere intervenierende Kraft ist der buddhistische Klerus (Sangha). Mit ihm identifiziert man weitestgehend eine Blockade der Friedensbemühungen. Es ist nicht zu bestreiten, dass sich Teile des Sangha stark in politischen Fragen engagieren: Dies wird aus der historischen Pflicht und Aufgabe des Klerus konstruiert, Ratgeber des Herrschers zu sein, der sich seinerseits für die Bewahrung und den Erhalt des Buddhismus einzusetzen hat. Nach Ghosh²⁰ verfügen – aufgrund ihres hohen Zentralisierungsgrades und der Fixierung auf die nationale Ebene – nicht die Parteien über die Verbindung zum Wähler, sondern die Mönche, welche auf lokaler Ebene täglich die Bevölkerung betreuen. Proklamationen und Protest-

19 Vgl. dazu Dilesh Jayanatha, *Electoral Allegiance in Sri Lanka*, Cambridge (Cambridge University Press) 1992; Janice Jiggins, *Caste and Family in the Politics of the Sinhalese 1947-76*, Cambridge (Cambridge University Press) 1979; Tamara Gunasekera, *Hierarchy and Egalitarianism. Caste, Class and Power in Sinhalese Peasant Society*, London/Atlantic Highlands/New York (The Athlone Press) 1994.

20 Partha S. Ghosh, *Cooperation and Conflict in South Asia*, Heidelberg/New Delhi (South Asia Institute Heidelberg) 1995.

märsche auf Initiative der Mönche oder unter deren Mitwirkung sind keine Seltenheit. Ein Teil der Mönche sieht aber politische Aktivität nicht als seine Aufgabe an und hält sich öffentlich aus dem Konflikt heraus, was gleichzeitig bedeutet, dass nur ein kleiner Teil für die Friedensbemühungen aktiv ist.²¹

Neben der Zentralisierung der Macht wirkt sich auch die Konkurrenzsituation der singhalesischen Großparteien negativ auf die Verhandlungen aus. Trotz verschiedener struktureller Veränderungen des politischen Systems (vom Mehrheitswahlrecht zum Verhältniswahlrecht, vom Zweikammer- zum Einkammersystem, vom Vorrang des Parlaments zur Präsidialdiktatur) bleiben eine traditionell existierende Patronagestruktur und die Zentralisierung der Macht erhalten. Erst 1987 werden auf lokaler Ebene Provinzräte mit begrenzter Machtbefugnis unter Kontrolle des Zentrums eingerichtet.²² Solange beide Großparteien mit einem regelmäßigen Wechsel an der Macht rechnen müssen, gibt es für die unterlegene Partei die Möglichkeit, durch Wohlwollen des Siegers an der Patronagekultur zu partizipieren. Dies ist aber nur solange denkbar, wie die zu verteilenden Ressourcen ausreichend vorhanden sind. Schwinden die Ressourcen oder verändert eine Partei das System dauerhaft zu ihren Gunsten (wie es die UNP mit der Verfassung 1978 versucht), wird dieser Konsens aufgekündigt. An einer Teilung der Macht, durch föderale Zugeständnisse an die Minderheiten oder durch Einbeziehung der jeweiligen Opposition in die Regierungspolitik, scheint seitdem weder der UNP noch der SLFP gelegen.

Neben dem ethnischen Gegensatz zwischen Singhalesen und Tamilen existiert also eine zweite innerethnische Arena der Parteienpolitik, in der nach der Regel „the-winner-takes-it-all“ gespielt wird. An Verhandlungen mit den Tamilen kann den singhalesischen Parteien nur insoweit gelegen sein, wie die Privilegien der singhalesischen Mehrheitswähler unangetastet bleiben. Der Frieden ist an sich wünschenswert – aber die Höhe der Zugeständnisse ist begrenzt durch ökonomische Erwägungen, politische Machtinteressen und die herrschende Ideologie. Jede Lösung, die diese Privilegien antastet, kann vom Wähler bestraft und von der Opposition als Schwäche und Verrat gebrandmarkt werden. Zudem ist der Wille der singhalesischen Seite, für eine Option der verhandelten Lösung gegenüber einer militärischen Strategie einzutreten, generell zu hinterfragen: Die Logik des Krieges und die Durchsetzung des staatlichen Herrschaftsmonopols verlangen, dass auf einen Anschlag mit einem Gegenschlag geantwortet wird. Gewalt kann nur durch Gewalt besiegt werden.

21 Zur Politisierung des Sangha: H. L. Seneviratne, *The Work of Kings. The new Buddhism in Sri Lanka*, Chicago (University of Chicago Press) 1999.

22 Dazu: G. R. Tressie Leitan, *Local Government and Decentralized Administration in Sri Lanka*, Colombo (Lakes House Printers) 1979; W. A. Wiswa Warnapala, *Local Politics in Sri Lanka*, South New Delhi (Asian Publishers) 1993.

Hauptakteure auf tamilischer Seite

Hier sind als erste die tamilisch-parlamentarischen Vertreter zu nennen. Ab 1949 existieren mehrere tamilische Vertretungen, welche untereinander um die Stimmen der Tamilen kämpfen. Auch diese Parteien sind genuin Elite-Vertretungen. Während TC/FP um die Wählerklientel auf Jaffna und im Osten konkurrieren, ist der CIC/CWC eine Organisation der tamilischen Plantagenarbeiter.²³ Dies impliziert von Beginn an eine Zersplitterung der tamilischen Interessenvertreter und schwächt die Durchsetzungskraft der Parteien.²⁴ Ihre Erfolglosigkeit, auf der parlamentarischen Ebene Zugeständnisse der Singhalesen zu erreichen, begünstigt die Bildung illegaler, militanter Studentenorganisationen in den 1970er Jahren. Diese treten erstmals gewaltsam für einen eigenen Staat ein²⁵: Eelam, ein tamilisches Homeland, das die bisher getrennte Nord- und Ostprovinz vereinigen soll. Diese radikale Forderung ist zugleich die Grenze jeder Verhandlung, die keine singhalesische Regierung überschreiten will. Die tamilisch-parlamentarischen Vertreter (ab 1976 Tamil United Liberation Front TULF) sehen sich unter Zugzwang: Sie müssen sich selbst radikalisierten, wollen sie nicht einen großen Teil ihrer Wähler verlieren. Damit wird eine neue Basis der Verhandlungen gelegt. Sie schließen sich den Forderungen an, in der Hoffnung, die Radikalen inkorporieren und später neutralisieren zu können. Ihre separatistischen Forderungen (Vaddukoddai Resolution²⁶) dienen aber mehr als Druckmittel hinsichtlich föderaler Reformen auf die Regierung, als dass sie einer tatsächlichen separatistischen Überzeugung entspringen. Ab Mitte der 1970er Jahre findet damit das gewaltlose parlamentarische Prinzip der tamilischen Politik sein Ende. Es bilden sich verschiedene militante Organisationen, die für die Rechte der Tamilen eintreten. Unter diesen setzen sich die Liberation Tigers of Tamil Eelam als stärkste Gruppe durch. Später werden die kleinen Gruppen von der LTTE weitgehend ausgeschaltet.²⁷ Die Beziehung der tamilisch-

23 Tamil Congress, TC, 1944; Federal Party, FP, 1949; später Zusammenschluss zur Tamil United Front, TUF; 1972, Umbenennung 1976 in Tamil United Liberation Front TULF; Ceylon Indian Congress, CIC, 1939; seit 1956 Ceylon Workers Congress CWC.

24 Die Elite der Tamilen bzw. ihre ideologische Führung aus der Mittel- und Unternehmerschicht waren von jeher geneigt, sich mit den Herrschenden zu arrangieren, um die größtmöglichen materiellen Vorteile für sich zu sichern. Radikalen Tendenzen und gewaltsamen Aktionen steht sie eher ablehnend gegenüber. Trotzdem hat die Führung selten die Fähigkeit besessen, die Lage voll zu ihrem Vorteil auszunutzen oder Verbesserungen für die unteren Schichten der Tamilen zu erreichen. Charles Abesekera/Newton Gunasinghe (Hg.), *Aspekte ethnischer Gruppen in Sri Lanka*, Stuttgart/Perera (Social Scientists' Association/Polymathie Publication) 1993.

25 Zwischen den Parteien war bereits zuvor über eine Teilautonomie gesprochen worden; die endgültige und öffentliche Formulierung dieser Idee tritt in den 70er Jahren auf. Die Systematisierung der Forderung erscheint 1985 in Thimpu. Dazu: R. Edrisinha in: R. I. Rotberg, *Creating Peace in Sri Lanka*; Washington (Brookings Institution Press) 1999, S. 181.

26 Unter: www.eelamweb.com/history/document/vaddu.

27 Allgemein zählt man sechs aktive Guerilla Gruppen: Liberation Tiger of Tamil Eelam, LTTE; People's Liberation Organisation of Tamil Eelam, PLOT; Tamil Eelam Liberation Organisation, TELO; Tamil Eelam Liberation Army, TELA; Eelams People's Revolutionary, EPRLF; Eelam Revolutionary Organisation of Students, EROS.

parlamentarischen Vertreter und der Militanten bleibt zunächst unklar. Der Führer der LTTE, Prabhakaran, kommt nicht aus den Elitezirkeln der Tamilen, sondern aus einer niederen Kaste. Er ist nicht wie die tamilische Elite dem Liberalismus verpflichtet, sondern propagiert revolutionäre Konzepte und eine gewaltsame Interessendurchsetzung, was eine Einigung mit den parlamentarischen Tamilen und eine föderale Lösung erschwert.

Die LTTE setzt sich in den 1980er Jahren endgültig als stärkste Guerilla-Gruppe durch: Mitglieder und Sympathisanten anderer tamilischer Gruppen werden von ihr ermordet oder eingeschüchtert. Die parlamentarischen Vertreter der Tamilen verlieren an Bedeutung. Nicht zuletzt ihre interne Zersplitterung und Unfähigkeit, in diversen Koalitionen und Abspracheversuchen mit den singhalesischen Großparteien eine Lösung auf dem Verhandlungsweg zu erreichen, geben der militanten Guerilla und gewaltsamen Lösungsstrategien Auftrieb. Ferner zeigt sich in anti-tamilischen Pogromen 1983, dass der singhalesische Staat nicht nur unwillig ist, ihnen eigene Rechte zuzugestehen, er ist auch unfähig, sie zu schützen, oder schlimmer: er ist an den Pogromen beteiligt. Die Stärkung der LTTE und damit einer militärischen Lösung wird forciert durch ein Netz internationaler Unterstützung im Ausland lebender Tamilen, die mehr oder weniger freiwillig zu Spenden animiert werden. Seit Ende der 1970er wird die LTTE durch den indisch-tamilischen Bundesstaat Tamil Nadu²⁸ unterstützt. International versucht Indien bereits Anfang der 1980er Jahre, verstärkt auf das Anliegen der Tamilen aufmerksam zu machen.

Die Akzeptanz der LTTE und ihrer Ziele wächst unter den Repressionen des Militärs, der Frustration tamilischer Jugendlicher über ihre schlechte wirtschaftliche Lage zusammen mit (als Gegenreaktion zur singhalesischen Entwicklung) nationalistischen Gefühlen.²⁹ Heldenlegenden und Märtyrertum umgeben die im „Freiheitskampf“ Gefallenen. An bestimmten „Heldentagen“ wird eifrig an der Legende des unterdrückten Volkes und dem Bild des heldenhaften Freiheitskämpfers gewoben. Die scheinbar marxistische Orientierung der LTTE erleichtert es ihr, vor allem zu den „vernachlässigten“ und enttäuschten Jugendlichen der unteren Gesellschaftsschicht und den niedrig-kastigen Arbeitern, welche von der alten parlamentarischen Tamilen-Elite vernachlässigt worden waren, Zugang zu finden. Eelam, das angestrebte tamilische homeland, soll erklärtermaßen ein „independent sovereign socialist State of Tamil Eelam“ werden:

„We have a homeland, a historically constituted habitation with a well defined territory embracing the Northern and Eastern provinces, distinct language, a rich culture and tradition, a unique economic life and a lengthy history extending to over three thousand years. As a nation, we have the inalienable right of self-determination [...] The independent State of

28 Zum Netzwerk der LTTE: Peter Chalk, LTTE International Organisation and Operations – A preliminary Analysis, Ottawa (Canadian Security Intelligence Service Publication) 1999 sowie Rohan Gunaratne, International and Regional Implications of the Tamil Insurgency, unter: www.ourworld.compuserve.com/homepages/sinhala/rohan.htm.

29 Die Verankerung und Verbreitung des tamilischen Nationalismus von der Intelligentsia bzw. Mittelschicht zu den unteren Bevölkerungsschichten ist dabei nicht zuletzt der Verbindung von Sozialismus und Nationalismus geschuldet, die in der Folge eine Eigendynamik gewinnt und durch halbherzige Konzessionen der Regierung nicht mehr zu unterbinden ist. Die Lösung der Probleme der Minderheitengruppe liegt dann allein in der Gründung eines eigenen Staates.

Eelam as envisioned by the LTTE shall be a peoples State, a secular democratic, socialist State created by the will of the People, administered by the people; a State that will guarantee all democratic liberties and freedom of its citizens.³⁰

Seit Mitte der 1990er Jahre übernimmt die LTTE im Norden de facto die Kontrolle über die Verwaltung, womit es ihr möglich ist, auf alle Bereiche des täglichen Lebens Einfluss zu nehmen. Diese Machtposition verteidigt sie nun entschieden gegen andere tamilische Parteien und den singhalesischen Staat. Ihr Ziel ist der Alleinvertretungsanspruch der tamilischen Interessen. Zupass kommt der LTTE gleichermaßen die Unfähigkeit der Regierung, ein tragbares Verhandlungsangebot zu unterbreiten wie deren Unfähigkeit, durch sonstige Maßnahmen (Aufbauprogramme, Hilfszusagen usw.) das Vertrauen der Tamilen wiederzugewinnen.³¹

2.3 Der ethnonationalistische Hegemonialanspruch der Singhalesen und die tamilische Forderung nach Eigenstaatlichkeit

Neben den machtpolitischen Hindernissen erschwert der ideologische Rahmen eine Lösung des Bürgerkrieges. In Folge der Kolonialherrschaft kommt es zur Modernisierung der Wirtschaft und zu Mobilisierungsprozessen, welche die Konkurrenz unter den Bevölkerungsgruppen verschärfen und traditionelle Identitäten sprengen. Ideologisch ermöglicht das Einführen westlicher Leitbilder und Denkoperationen eine pseudowissenschaftliche Re-Interpretation des Buddhismus, singhalesischer Kulturideale und Werte. Liberale und übergreifende Ideen und Interessen verlieren für die Parteien dabei um so mehr an Anziehungskraft, wie sich die Masse der Bevölkerung von ethnisch exklusiven Strategien einnehmen lässt. Die Berufung auf eine homogene singhalesische kulturelle Tradition führt zu einer veränderten Grenzziehung innerhalb des Staates. Die herrschenden Machtstrukturen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft sollen zugunsten der eigenen Gruppe verändert und zementiert werden. In Verbindung mit dem Konzept der Nation erlangt Ethnizität eine äußerst starke Durchschlagskraft. Für Südasien charakteristisch tritt ein Verhalten hinzu, das Sudhir Kakar als „Kommunalismus“ bezeichnet.³² Dieses impliziert nicht nur eine ausschließliche Bindung an die eigene Volksgruppe, sondern geht einher mit stets präsenter Feindseligkeit gegenüber anderen Volksgruppen desselben Territoriums. Die latente Feindschaft ist dabei verbunden mit einem hohen Potential an Gewaltbe-

30 Ishtiaq Ahmed, *State, Nation and Ethnicity in Contemporary South Asia*, London (Pinter Press) 1996, S. 265.

31 Daneben besteht ein weiteres Problem, das einer Lösung im Wege steht, die Existenz einer weiteren Minderheit, der Muslime, welche seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt ihre Rechte geltend macht und wie die Tamilen und ein Teil der Singhalesen in der Ostprovinz ansässig ist. Hier bestehen große Vorbehalte gegen die Integration in eine vereinigte Nord-Ostprovinz unter tamilischer Herrschaft, wie die LTTE sie fordert. Eigene (muslimische) Rechte sieht man so nicht ausreichend gesichert.

32 Sudhir Kakar, *Die Gewalt der Frommen. Zur Psychologie religiöser und ethnischer Konflikte*, München (Verlag C. H. Beck) 1997.

reitschaft, das, in ruhigen Zeiten gebunden, zu Krisenzeiten oft in grausame Unruhen mündet.

In der Auseinandersetzung zwischen Tamilen und Singhalesen existieren zwei vom Aufbau grundsätzlich ähnliche Mythengebäude. Auf singhalesischer Seite stehen Vorstellungen von einer arisch-singhalesischen Abstammung, vom Festhalten am Buddhismus und von der Vorherrschaft auf der Insel aufgrund der Erstbesiedlung, auf tamilischer die Betonung einer herausragenden tamilischen Kultur und Sprache und die Proklamation eines historischen *homelands* im Nord-Osten.

Die singhalesische Seite

Die singhalesische Identität und Ideologie³³ gründet sich auf eine naive Vorstellung von der singhalesischen Vergangenheit als einer ländlich geprägten und friedvollen Zivilisation. Dieses Bild wird dem gegenwärtigen Zustand der Gesellschaft gegenübergestellt. Die Ursachen der tatsächlichen und noch zu befürchtenden Abweichung vom Idealbild sieht man in der Bedrohung durch fremde und westliche Wertvorstellungen. Auf der anderen Seite werden die Tamilen als Bedrohung der singhalesischen Vormachtstellung gesehen. Ihnen muss jegliche kollektive Identität, jeglicher gemeinsame Ethos und später ein eigenständiges Territorium oder gar ein eigener Staat verwehrt werden. Sri Lanka ist, so der Glaube, eine singhalesisch-buddhistische Gemeinschaft und muss dies bleiben, wenn es sein Erbe bewahren will. Darüber hinaus betrachten die Singhalesen sich als das ausgewählte Volk und Bewahrer des Buddhismus. Gegen eine verhandelte Lösung spricht ferner, dass ähnlich der Logik monotheistischer Denksysteme hier nur einer auserwählt werden kann, der andere muss ausgestoßen werden. Ein exklusives Bündnis wird geschlossen, aus dem der andere unter Androhung von Gewalt ausgeschlossen ist. Die Angst der Auserwählten, selbst exkludiert zu werden, macht es notwendig, die Gegenseite durch ständige Repression (Gewalt) in dieser Stellung zu halten.

Mit der Erneuerung des Buddhismus im 19. Jahrhundert entsteht nicht nur die Kritik an der Kolonialregierung und ihrer Politik, sondern auch ein Minderheitenkomplex der Singhalesen den Tamilen gegenüber. Estate-Tamilen („importierte“ Plantagenarbeiter aus Südindien) und Jaffna-Tamilen (indigene Tamilen im Norden und Osten) verbinden sich in der Vorstellungswelt der Singhalesen mit den 20 Mio. Tamilen Tamil Nadus und bilden eine Masse, die den Singhalesen zahlenmäßig überlegen ist und sowohl ihre soziale wie kulturelle Position zu bedrohen scheint. „Paradoxically a minority complex was deeply ingrained in the Sinhalese majority. A fear of Indian domination, particularly of being swamped by the Tamils from across the Palk Strait, figured prominently the Sinhalese-Buddhist political discourse“.³⁴ U.a. dieser Minderheitskomplex ist es, der die Singhalesen gleichzeitig antreibt und es in ihren Augen rechtfertigt, sich zusätzliche politische und wirtschaftliche Vorteile zu sichern und die Tamilen zurückzudrängen. Die Transformati-

33 Die massenhafte Verbreitung dieser Vorstellung gelingt erst in den 1930/40er Jahren.

34 Ahmed, State, Nation and Ethnicity in contemporary South Asia, a.a.O. (Anm. 30); S. 145.

on der sri-lankanischen Kultur und des Theravada-Buddhismus³⁵ zu einem singhalesischen und anti-tamilischen Nationalismus erlangt ab den 1940er Jahren im neuen Staat politische Signifikanz. Jetzt setzt sich eine Ideologie in den Köpfen der Mehrheit der Singhalesen fest, an der mit Leidenschaft festgehalten wird. Spezielle Begriffe von Sprache, Rasse und Religion sowie die Berufung zur Bewahrung des Buddhismus prägen die Vorstellungswelt und die Identität der Singhalesen. Die Chroniken der Mönche und die geschichtliche Wirklichkeit werden durch spezifische Betrachtungsweisen und ideologische Deutungsmuster interpretiert, die ihre eigene Gültigkeit und Dynamik besitzen und die dem „rationalen Diskurs“ Außenstehender nicht mehr zugänglich sind.³⁶

Die tamilische Seite

Tamilische Forderungen und Vorstellungen sind primär als Reaktion auf die Proklamation des singhalesischen Vorherrschaftsanspruchs³⁷ und ihrer folgenden Zurücksetzung zu verstehen. Im Fortgang des ethnischen Gegensatzes entwickelt sich aus der Forderung tamilischer Politiker nach der Einsetzung der rechtmäßigen Stellung der tamilischen Sprache und Kultur innerhalb des sri-lankanischen Staatsverbandes spiegelbildlich zum singhalesischen Nationalismus ein tamilischer, der eine eigene Kreation von Mythen in Gang setzt. Der Versuch, ein tamilisches Nationalbewusstsein, einen tamilischen Mythos zu schaffen, wird dabei nicht unwesentlich von den im Ausland lebenden Diaspora-Tamilen³⁸ gestützt. Die Tamilen sind demnach die ursprünglichen Einwohner Sri Lankas. Sie gehören zu einer alten edlen Kultur, die von unzivilisierten Westasiaten zerstört wurde. Insbesondere Sprache und Kultur sind seit jeher eine Quelle des Stolzes und der tamilischen Identität.

Ebenso wie die Singhalesen verwenden sie alte Mythen und Chroniken (z.B. die Mahavamsa), um „ihre“ Geschichte der dravidischen Rasse zu legitimieren. Die Singhalesen sind dementsprechend nur zum Buddhismus konvertierte Tamilen – eine Nachfolge der direkten Ureinwohner Sri Lankas wird ihnen damit aberkannt: Es gibt kein singhalesisches Volk. Für die Tamilen bedeutet diese Ideologie unter dem Eindruck der Zurückdrängung aus allen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Bereichen Sri Lankas, dass ihre Kultur nur innerhalb eines eigenen tamilischen Staates, eines fassbaren homeland in den traditionellen Gebieten überleben (und blühen) kann. Wenn auch die explizite Verbreitung dieser Ideologie eher unter den sozial Höherstehenden lokalisiert ist, so gehen doch die meisten Tamilen von der Hochwertigkeit ihrer Kultur aus, welche ge-

35 Erweiternd dazu: Richard Gombrich, *Der Theravada-Buddhismus. Vom alten Indien bis zum modernen Sri Lanka*, Stuttgart (W. Kohlhammer Verlag) 1988.

36 Aber auch kritischen singhalesischen Intellektuellen war es kaum möglich, dieses Denkgebäude zu hinterfragen, ohne als Verräter am Buddhismus und der „Dschaitika Tschitanaja“, des „nationalen Denkens/Denkprozesses“, zu gelten.

37 Dazu: *Race and Class, Sri Lanka Racism and the Authoritarian State*, London (Institute of Race Relations) 1984.

38 Siehe auch Radhika Coomaraswamy, *Mythen ohne Gewissen: Nationalistische Literatur der Tamilen und der Singhalesen in den 1960er Jahren*, in: Abesekera/Gunasinghe a.a.O (Anm. 24).

schützt und bewahrt werden muss. Das anvisierte homeland umfasst den Norden (Jaffna) und die Ostgebiete der Insel, welche zu einem tamilischen Staat vereinigt werden sollen.³⁹ Problematisch bei den Verhandlungen ist das tamilische homeland u.a., weil die Tamilen nur im Norden die Bevölkerungsmehrheit stellen, im Osten aber finden sich ebenso große singhalesische und muslimische Siedlungen, die sich gegen die Einverleibung in einen tamilischen Staat wehren.⁴⁰

Unter den oben genannten Rahmenbedingungen verschärft sich der ethnische Gegensatz in den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit, bis er sich Anfang der 1980er Jahre zu einem offenen Bürgerkrieg ausweitete. Zur Beendigung des Konfliktes werden von der singhalesischen Regierung, den parlamentarischen Tamilen und der tamilischen Guerilla verschiedene Verhandlungsoffensiven eingeleitet. In die Verhandlungen der 1980er Jahre eingeschaltet hat sich zudem Indien, welches seine Interessen im südindischen Raum durch die zunehmende Ausweitung des Konfliktes gefährdet sieht.

3. Die Verhandlungen der Konfliktparteien nach der Eskalation zum offenen Bürgerkrieg

Bis Mitte der 1980er Jahre handelt es sich grundsätzlich um Zwei-Parteiengespräche (Regierung vs. parlamentarische Tamilen) zur Beilegung des Konfliktes. Diese verlaufen für die Tamilen erfolglos. Die singhalesische Regierung beharrt auf einem einheitlichen, ungeteilten singhalesischen Staat, in dem die föderalen Ambitionen der Tamilen und spezielle Minderheitenrechte keinen Platz haben. Mit der Eskalation zum offenen Bürgerkrieg ab 1983 treten auch die Verhandlungen in eine neue Phase. Zwei weitere große Akteure müssen nun zusätzlich berücksichtigt werden: Indien und die erstarkte Guerilla. Indien schaltet sich als Mediator in den Konflikt ein. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf Verlauf und Inhalte der Verhandlungen. Indien hat zum einen seine Solidarität mit den Tamilen bekundet, gleichzeitig befürchtet Delhi aber eine Destabilisierung der Region durch einen tamilischen Separatstaat. Indien ist der Meinung, dass die Angebote der singhalesischen Regierung an die Tamilen bisher unzureichend waren und favorisiert eine föderale Lösung, bei der die TULF gestärkt und die LTTE zurückgedrängt werden soll, um eine Sezession des Nord-Ostens zu vermeiden. Die sri-lankanische Regierung kann diese Verhandlungsoffensive der Inder nicht verhindern, weil sie befürchten muss, dass Indien notfalls auch militärisch intervenieren wird, um seine Interessen zu sichern. Letztendlich überschätzt Indien aber den eigenen Einfluss auf die Konfliktparteien. Als Supermacht im südindischen Raum betreibt Indien eine *power mediation*. Problematisch für den Verhandlungsverlauf ist, dass der indische Mediator keine unabhängige, rein vermittelnde

39 Ghosh a.a.O. (Anm. 20), S. 166.

40 41 Prozent Tamilen, 32 Prozent Muslime, 26 Prozent Singhalesen, Department of Census and Statistics DCS 2001, unter: www.statistics.gov.lk.

Position hat, sondern starken Eigeninteressen verpflichtet ist und gleichzeitig den Tamilen zur Durchsetzung ihrer Ziele verhelfen will.

Ein weiterer Akteur verschiebt die Positionen der Verhandlungen: die LTTE, welche sich angesichts der erfolglosen parlamentarischen Delegierten (TULF) zur alleinigen Vertretung der Tamilen erklärt. Dies ist aber weder auf tamilischer noch auf singhalesischer Seite allgemein anerkannt. Vordergründig bleibt die TULF Gesprächspartner. Gespräche mit der separatistischen Guerilla waren bisher vermieden worden, um diesen Gruppen nicht den Status legitimer Vertretungen zu geben. Die LTTE ist von Beginn an in den Verhandlungen marginalisiert bzw. wird als notwendiges Übel geduldet. Die anderen Parteien hoffen, sie später zu entwaffnen, im parlamentarischen Prozess zu neutralisieren oder sie doch noch militärisch zu vernichten. Die Gefolgschaft unter den Tamilen und die sich ausweitenden Gewaltattacken der LTTE machen es den tamilischen Parteien und der sri-lankanischen Regierung aber unmöglich, sie zu ignorieren. Die sri-lankanische Regierung wird durch die neuen Akteure in ihrer Machtposition geschwächt, die es ihr bisher erlaubte, die Bedingungen einer Lösung zu diktieren. Sie muss nun Rücksicht auf die Wünsche Indiens nehmen und steht zusätzlich einer kompromisslosen LTTE gegenüber, die wesentlich schwerer zu befriedigen ist als die moderate TULF. Die Schwächung der TULF begünstigt die Eskalation des Konfliktes, da er sich von der parlamentarischen auf die militärische Ebene verlagert. Zudem muss sich auch die TULF radikalieren, wenn sie nicht völlig die Unterstützung der Bevölkerung verlieren will. Konflikt und Verhandlungen werden damit zunehmend komplexer und die Möglichkeit der gewaltsamen Eskalation steigt.

3.1 Lösung des Konfliktes durch indische Mediation?⁴¹

Indien hatte die Entwicklung auf Sri Lanka seit Jahren verfolgt, sie jedoch vorerst als innerstaatliche Angelegenheit Lankas betrachtet und nicht interveniert. Durch die Eskalation des Konfliktes sieht sich Indien ab Mitte der 1980er Jahre genötigt, vorerst auf dem Verhandlungsweg und später militärisch einzugreifen. Hintergrund der Einmischung Indiens ist u.a. das Wiederaufwachen separatistischer Bestrebungen im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu seit den 1970er Jahren⁴², die Zunahme des Flüchtlingsstromes nach Indien infolge der Ausschreitungen 1983 sowie die Sicherung der südindischen Gefolgschaft für Indira Gandhi. Die neue tamilisch orientierte Regierung Tamil Nadus bietet der LTTE Rückzugsgebiet sowie finanzielle und logistische Unterstützung. Durch die internationalen Kontakte Indiens gelingt es zudem, die Weltöffentlichkeit auf die Probleme

41 Zur Rolle des Mediators s. a. Dana Francis (Hg.), *Mediating deadly Conflict. Lessons from Afghanistan, Burundi, Cyprus, Ethiopia, Haiti, Israel/Palestine, Liberia, Sierra Leone & Sri Lanka*, in: WPF Reports, Nr. 19, Cambridge/Massachusetts (World Peace Foundation) 1998.

42 Zur Rolle Tamil Nadus/Madras s. Shelton U. Kodikara, *Internationalisation of Sri Lanka's Ethnic Conflict: The Tamil Nadu Factor*, in: K. M. de Silva/R. J. May, *Internationalisation of Ethnic Conflict*, London (Pinter Press) 1991, S. 107ff.

der Tamilen aufmerksam zu machen. Mit diesen Aktionen hat sich Indien auf die Seite der Tamilen gestellt. Als Mediator und unabhängige Partei ist der Status Indiens damit bereits vor den Verhandlungen eingeschränkt.

Indien kommt nach einer Reihe von vergeblichen diplomatischen Versuchen inoffiziell zwischen den beiden Parteien zu vermitteln, Mitte 1983, zu dem Schluss, dass die Angebote, welche den Tamilen von der singhalesischen Regierung bisher gemacht wurden, unzureichend sind. Es verlangt statt der 1981 eingeführten Verwaltungseinheiten größere Gebilde mit mehr Rechten.⁴³ Im November 1983 treffen sich der sri-lankanische Präsident Jayewardene und Indira Gandhi, um über Fragen einer neuen möglichen Machtverteilung in der nördlichen und östlichen Provinz zu beraten. Unter dem Druck Indiens wird ein Set von Vorschlägen erarbeitet, das die Umwandlung der tamilischen Verwaltungseinheiten in „Regional Councils“, sprich eine Vereinigung der Nord- und Ostprovinz vorsieht (unter der Bedingung, dass die bestehenden Verwaltungen dies beschließen und in einer Volksabstimmung des jeweiligen Distriktes eine Mehrheit für diese Pläne erlangt werden kann⁴⁴). Diese Forderungen sind eher Diktat der Inder als Kompromiss mit der singhalesischen Regierung. Die Zugeständnisse beruhen nicht auf Einsicht und Freiwilligkeit der sri-lankanischen Regierung; sie ist nicht wirklich bereit, Macht an die Provinzen abzugeben. Je mehr Macht die Provinzen haben, je größer die Machtebene gewählt ist (z.B. Distrikt vs. Stadt) und je weitreichender die Verbindungen zwischen den lokalen Machtzentren im Norden und Osten sind, um so eher sieht die singhalesische Regierung die Gefahr eines unabhängigen Eelam. Jayewardene sieht sich durch den Druck Indiens gezwungen, im Januar 1984 eine All-Parteien-Konferenz (APC) einzuberufen, um über die Vorschläge zu beraten. Diese findet auf dem Hintergrund sich ausweitender Guerillaaktivitäten statt.

Ende 1984 werden Ergebnisse veröffentlicht, die von der TULF als inadäquat abgelehnt werden. Die Regierung, die zuvor die Vorschläge propagiert hatte, zieht ihre Zustimmung ebenfalls zurück, als klar wird, dass sie hierfür keinen Rückhalt in der Bevölkerung hat. Nachdem alle möglichen Modelle der Dezentralisierung auf der APC diskutiert werden, ist nur eines sicher: die unterschiedlichen und nicht zu vereinbarenden Positionen der Parteien. Die zweitgrößte singhalesische Partei SLFP verlässt die Konferenz bereits nach einem Monat, und auch die TULF zieht sich nach 25 ergebnislosen Verhandlungsrunden zurück. Zu den Gesprächen sind neben den verschiedenen Parteien buddhistische Mönche, christliche Vertreter u.a. mit äußerst disparaten Meinungen geladen. Der singhalesische Klerus widerspricht schon zu Beginn der Konferenz jeglicher Lösung, der über zentral gesteuerte DDC hinausgeht. In einem Memorandum machen die radikalen Buddhisten ihre Position eindeutig klar: „[...] we are totally against it ...(Zugeständnisse über die DDC hinaus M. W.) ...there is a weapon that Sangha has. Using that weapon we will wage

43 Zu den Versuchen in Sri Lanka bezüglich der „Devolution of Power“ s. K.M. de Silva: Sri Lanka: Ethnic Conflict and the Search for a Durable Peace 1979-1999, ICES Ethnic Studies Report, Kandy (International Center for Ethnic Studies), Jg. XVII, Nr. 2, Juli 1999, S. 301-323.

44 Lanka Guardian, 15. Februar 1985.

a battle all over the country. The police, the armed force or any other force will not stop us“.⁴⁵

Was von Jayewardene gedacht war, um seine Position zu stärken, zeigt letztendlich nur seinen engen Handlungsspielraum. Das von ihm offerierte 28 Punkte Programm, in dem er eine eventuelle Zusammenlegung der beiden DDC im Norden und Osten und eine Erweiterung ihrer Entscheidungsbefugnisse in Aussicht stellt⁴⁶, wird sowohl von der TULF abgelehnt wie auch von den Vertretern der Minderheiten in der Ostprovinz.

In den Verhandlungen mit den Tamilen spiegelt sich eine grundsätzliche Logik des Zentrums, das Machtteilung ablehnt und eine zentrale Staatsorganisation propagiert. Regionale Autonomie ist aber auch innerhalb der singhalesischen Gebiete nicht möglich, weil in ihnen angeblich die Parteikader korrupt, die linken Parteien zu stark und die Jugendlichen im Süden zu aufsässig sind. Im Klartext: Was sich der zentralen Kontrolle entzieht, kann nicht noch mit mehr Rechten belohnt, sondern muss, wenn notwendig, auch militärisch an seinen Platz zurückverwiesen werden. Hier werden die Prioritäten des Staates deutlich, die in der Folge Vorgehensweise und Inhalte der Friedensverhandlungen strukturieren sollen.

- Die Zentralität des Staates. In ihr verbinden sich Machterhaltungsinteressen der Colombo-Elite mit der ideologischen Rahmung eines buddhistischen Einheitsstaates zur Bewahrung des Buddhismus und des singhalesischen Volkes.
- Die Lösung von Konflikten durch militärische Gewalt anstelle von Verhandlungen, gerechtfertigt durch den Anspruch auf das alleinige Gewaltmonopol des Staates und das Ziel der Vernichtung der Guerilla. Vom Zielpunkt aus werden die Mittel (Gewalt) zur Erreichung des Ziels gerechtfertigt.

In diesen ersten Verhandlungen der 1980er Jahre wird auch deutlich, dass der von Zartman geforderte *ripe moment* noch nicht gekommen ist. Es besteht kein subjektiv wahrgenommenes Patt zwischen der singhalesischen Regierung und der tamilischen Seite, speziell der Guerilla, beide Seite glauben stark genug zu sein, um ihre Positionen durchzusetzen. Legitimierte Verhandlungsführer sind zumindest auf tamilischer Seite, auf der TULF und Guerilla konkurrieren, nicht vorhanden. Ein inhaltlicher Ausgleich, der für beide Seiten akzeptabel erscheint, ist nicht zu finden.

3.2 Erneuter Versuch der De-Eskalation: die Thimpu Gespräche⁴⁷

Trotz des erfolglosen ersten Versuchs bemüht sich Indien 1985 weiter zu „vermitteln“. Rajiv Gandhi hat die Nachfolge seiner Mutter Indira angetreten. In Colombo wächst die Hoffnung, dass man Rajiv auf einen ausgewogeneren und pro-singhalesischen Kurs einschwören kann. Rajiv Gandhi treiben ähnliche Überlegungen wie seine Mutter zur Ver-

45 Lanka Guardian, 17. Januar 1985.

46 Die Tageszeitung (taz), 21. August 1984.

47 Details bei Ghosh a.a.O. (Anm. 20), S.182ff.

mittlung.⁴⁸ Indien versucht als *power mediator* eine dreifache Strategie zu fahren, um die Verhandlungen voran zu bringen: Die militante tamilische Seite (LTTE) wird durch den indischen Geheimdienst mit Waffen unterstützt, um den Handlungsdruck auf die singhalesische Regierung zu erhöhen. Gleichzeitig drohen die Inder der Guerilla mit dem Entzug der Unterstützung, sollten sie sich in den Verhandlungen unkooperativ zeigen. Die parlamentarische Seite der Tamilen (TULF) wird als tamilischer Verhandlungspartner gegen die Regierung aufgeboten, um ihre Macht gegenüber der LTTE auszubauen. Auf die Regierungsseite wird Druck ausgeübt mit der Drohung, Indien werde seinerseits intervenieren, wenn Verhandlungen nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen.

Die Gespräche in Thimpu, Butan, bringen die LTTE, TELO, EPRLF, EROS, PLOT mit der Regierung zusammen. Während die Regierung die tamilischen Vertreter als „*some representatives of the Tamil people*“⁴⁹ zu deklassieren versucht, sind die tamilischen Parteien bestrebt, ihre Legitimität als rechtmäßige Vertreter des tamilischen Volkes über die Friedensverhandlungen auszubauen. Zum ersten Mal verhandeln hier offizielle Vertreter der Regierung mit Unterhändlern der LTTE (im Rahmen einer tamilischen Dachorganisation ENLF⁵⁰). Für die LTTE sind diese ersten direkten Gespräche ein großer Sieg.⁵¹ Die radikalen Forderungen der LTTE (Sezession) und die begrenzte Bringbereitschaft der sri-lankanischen Regierung stehen sich unverhandelbar gegenüber. Die LTTE fordert eine Vereinigung der Nord-Ostprovinz als Separatstaat unter tamilischer Herrschaft.

Die Regierung, welche einen dreimonatigen Waffenstillstand ausgerufen hat, hofft immer noch, dass abseits der heimischen Medien eine abgespeckte Verhandlungslösung zustande kommen kann. Dass es sich hier eher um ein Diktat der Staatsmacht als um Verhandlungen zwischen gleichwertigen Partnern handelt, zeigen ihre bereits ausgearbeiteten „Vorschläge“, die den Tamilen kaum Mitspracherecht erlauben und inhaltlich nur unwesentlich von dem abweichen, was auf der All-Parteien-Konferenz vorgelegt und von der TULF bereits abgelehnt wurde. Einer Zusammenlegung der Provinzen steht die Regierung weiterhin ablehnend gegenüber. Wie stark der Einfluss der LTTE gewachsen und damit einhergehend der Spielraum einer parlamentarisch verhandelten Lösung gesunken ist, zeigt sich in einer zwischenzeitlichen Annäherung der Parteien: Die Regierung hatte sich bereit erklärt, für jeden Provinzrat einzeln gewisse autonome Rechte im Bereich der

48 Einerseits fürchtet Indien das Übergreifen der tamilischen Unabhängigkeitsbestrebungen, andererseits versucht Gandhi, für die Tamilen eine größtmögliche Autonomie innerhalb eines unabhängigen Sri Lanka zu erlangen.

49 Ketheshwaran Loganathan, *An Analysis of the Thimpu Talks (1985) and the PA-LTTE Talks (1994-95) – Some Lessons on Processes of Negotiations in Armed Conflict*, Colombo/Locarno (Centre for Policy Alternatives Press) 2001, S. 10.

50 Im September 1983 haben sich mehrere kleine Guerillaorganisationen unter einer losen Dachorganisation zusammengeschlossen. Im Vorfeld der Thimpu Verhandlungen tritt auch die LTTE (vermutlich auf Druck der Inder) in die Organisation ein. Die Eelam National Liberation Front, ENLF, umfasst die TELO, TELA, EPRLF, EROS, PLOT. Dagmar Hellmann-Rajanayagam, *The Tamil Tigers in Northern Sri Lanka: Origins, Factions, Programms*, in: Internationales Asienforum, International Quarterly for Asian Studies, München/Köln/London (Weltforum Verlag), Jg. 17, Nr. 1-2, 1986.

51 Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 13. Juli und 15. August 1985.

Erziehung, Kultur, des Rechtswesens u.a. zuzugestehen. Dieser Vorschlag wäre für die meisten tamilischen Gruppen annehmbar gewesen. Die Anwesenheit der LTTE, ihre mittlerweile erheblich gewachsene militärische Schlagkraft und Gefolgschaft, stehen dieser Lösung im Weg. So erklärt die tamilische Fraktion vier „Kardinal-Prinzipien“, die zur Lösung des Problems auf jeden Fall berücksichtigt werden müssen:

1. recognition of the Tamils of Sri Lanka as a distinct nationality;
2. recognition of an identified Tamil homeland and the guarantee of its territorial integrity;
3. based on the above, recognition of the inalienable right of self-determination of the Tamil nation;
4. recognition of the right to full citizenship and other fundamental democratic rights of all Tamils who look upon the island as their country.⁵²

Diesen radikalisierten Forderungen kann die sri-lankanische Regierung nicht zustimmen. Wenigstens die ersten drei Punkte negieren ihrer Meinung nach die Souveränität und die territoriale Integrität Sri Lankas.⁵³ Im August 1985 brechen die Thimpu Gespräche offiziell ab, weil sich die tamilische Fraktion aus Protest gegen die anhaltende Schikane des Militärs gegen die tamilische Bevölkerung aus den Verhandlungen zurückzieht.

Ende 1985 finden nochmals bilaterale Verhandlungen zwischen Jayewardene und der fast bedeutungslosen TULF statt, die aber ebenso wie die Überarbeitung der Vorschläge mit Indien 1986 ergebnislos bleiben. Zudem fehlt auf singhalesischer Seite in weiten Teilen der Opposition, der Sangha, der Bevölkerung, aber auch innerhalb des Kabinetts Jayewardenes die Einsicht, dass der Konflikt auf gerechtfertigten Forderungen der Tamilen beruht, die durch Verhandlungen befriedigt werden müssen: Sie favorisieren ein militärisches Vorgehen. Sri Lanka hat nach ihrer Meinung kein politisches oder ethnisches Problem, sondern ein militärisch zu lösendes mit einzelnen radikalen und kriminellen Elementen.⁵⁴ Die Zugeständnisse an die Tamilen, so argumentieren politisch einflussreiche Mönche, führen zur Teilung der Einheit Sri Lankas und zum Ende der singhalesischen Rasse und des Buddhismus.⁵⁵

52 Edrisinha/Rotberg, a.a.O. (Anm. 25); S. 181. Bei diesen Prinzipien handelt es sich um ein Ideal, dem die konkrete politische Umsetzung fehlt. Die LTTE vermeidet es, eigene konkrete Vorschläge zu machen.

53 „[...] if the first tree principles are to be taken at their face value and given their accepted legal meaning. They are wholly unacceptable to the Government. They must be rejected for the reason that they constitute a negation of the sovereignty and territorial integrity of Sri Lanka, they are detrimental to a united Sri Lanka and are inimical to the interests of the several communities, ethnic and religious in our country.“ Die Erwiderung der Tamilen ist ebenso eindeutig: „The four principles that we have set out at the Thimpu talks as the necessary framework for any rational dialogue with the [...] Government are not some mere theoretical constructs. They represent the hard existential reality of the struggle of the Tamil people for their fundamental and basic rights. It is a struggle which initially manifested itself in the demand for a federal constitution in the 1950s and later in the face of continuing and increasing oppression and discrimination found logical expression in the demand for the independent tamil state of Tamil Eelam.“ In: Loganathan, a.a.O. (Anm. 49), S. 6.

54 Ghosh, a.a.O. (Anm. 20), S. 174.

55 India Today, 15. Februar 1986.

Das Scheitern der Verhandlungen kommt der LTTE nicht ungelegen: Sie ist auf dem Weg, ihren Alleinvertretungsanspruch der Tamilen gewaltsam zu manifestieren: Führer parlamentarischer Parteien wie Mitglieder anderer Guerillaorganisationen werden eliminiert. Die LTTE beginnt, in der nördlichen Provinz eigene Kontrollstrukturen aufzubauen, um ihre Macht zu sichern. Gleichzeitig intensiviert sie die Kämpfe auf der militärischen Ebene und ruft einseitig die Unabhängigkeit der Nordprovinz aus. Auch auf ein neuerliches Angebot der Regierung im April 1987 reagiert die LTTE mit Gewalt und verübt einem Anschlag auf die zentrale Busstation in der Hauptstadt Colombo. Die Regierung sieht sich in ihrer grundlegenden Haltung bestärkt: Mit der LTTE gibt es keine politische Lösung, nur deren militärische Vernichtung kann den Konflikt beenden. Insgesamt rahmen verschiedene Gespräche hier eine militärische Eskalation, ohne dass die Ebene der Positionen durchbrochen wird.

In den Monaten nach dem Abbruch der Verhandlungen eskaliert die Gewalt auf Seiten der Guerilla wie der singhalesischen Sicherheitskräfte.⁵⁶ Ziel der singhalesischen Regierung ist die Zerschlagung der LTTE. Ende Mai 1987 entscheidet die indische Regierung, aktiv in den Konflikt einzugreifen: „Überlebensrationen“ werden per Flugzeug nach Jaffna transportiert. Die sri-lankanische Regierung wertet diesen Akt, nicht zu Unrecht, als Eingriff in ihre Souveränität und Verletzung der territorialen Integrität.⁵⁷ Mit dieser protamilischen Intervention hat sich Indien endgültig als unabhängiger Mediator diskreditiert.

Die Verfestigung der Positionen: Ergebnisse und Wertung

Die Regierung hat in den 1970er Jahren den Zeitpunkt verpasst, an dem eine Beilegung des Konfliktes mit den parlamentarischen Vertretern noch „billig“ zu haben war. Jetzt sieht sie sich einer radikalisierten schlagkräftigen tamilischen Gruppe (LTTE) gegenüber, die sich auf nicht weniger als einen Separatstaat einlassen will. Damit stehen sich auf tamilischer und singhalesischer Seite einander ausschließende Positionen mit einer entsprechend legitimierenden Geschichte und Kultur gegenüber.⁵⁸ Hinter diese Positionen geht keine der Seiten zurück. Beide verharren im *positional bargaining*. Für die Tamilen ist die Frage nach einem eigenen homeland inzwischen nicht mehr nur die Forderung nach der Gewährung von politischen Rechten durch den singhalesischen Zentralstaat, sondern nach basalen Rechten wie Selbstbestimmung, Identität und Sicherheit, die in einem tamilischen Nationalstaat verwirklicht werden sollen. Nur vordergründig wird weiterhin Gesprächs- und Konzessionsbereitschaft demonstriert. Beide erhalten sich damit die Verhandlungsoption, die Rechtfertigung, weiterhin militärisch zu agieren und die Möglich-

56 Zum Abbruch der Gespräche Die Tageszeitung (taz), 19. August 1985.

57 The Hindu, 2. und 6. Juni 1987.

58 Weiterführend zum Zusammenhang von Ethnizität, Staatlichkeit und Territorialität in Sri Lanka: Jeyaratnam Wilson, *Ethnic Strife in Sri Lanka: The Politics of the Singhalese*, S. 144 ff., und John Coakley, *Introduction*, in: Ders. (Hg.), *The Territorial Management of Ethnic Conflict*: London (Frank Cass) 1993, S. 1ff.

keit, das Scheitern der Verhandlungen der anderen Seite zuzuschreiben. Für die LTTE wie die singhalesische Regierung ist eine friedliche Einigung unkomfortabel und kostenträchtig. Einer Teilung der Insel kann und will die Regierung nicht zustimmen, das weiß auch die LTTE. Die Verhandlungen sind von Beginn an an einem toten Punkt festgefahren, dessen Überwindung höhere Kosten verursachen würde als der Versuch einer militärischen Beendigung.

Der Einsatz einer vermittelnden dritten Partei erscheint unter diesen Bedingungen wenig erfolgversprechend. Beide Konfliktparteien versuchen, die „indische Ressource“ für ihre Zwecke nutzbar zu machen, parallel dazu haben aber auch beide Vorbehalte gegen eine zu starke Einbindung Indiens: Die Tamilen wissen, dass Delhi zwar bereit ist, eine Föderation zu unterstützen, aber niemals eine Unabhängigkeit; die sri-lankanische Regierung will die Inder zwecks Entwaffnung der militanten Tamilen einsetzen, hat aber Bedenken, einer bewaffneten indischen Armee (unter pro-tamilischer politischer Führung) zu weitreichenden Spielraum in Sri Lanka zu geben. Indien hat als Mediator für beide Seiten versagt. Dies ist nicht zuletzt auch einer Selbstüberschätzung der Inder zu verdanken: Indiens Einfluss auf die LTTE wie auf die Regierung ist wesentlich geringer, als sich Delhi eingestehen will. Zugeständnisse werden nur unter Zwang der Inder gemacht und sind dauerhaft auf keiner Seite durchsetzbar. Diese Problematik bleibt auch in den folgenden Gesprächen bestehen.

3.3 Zentral gesteuerte Selbstständigkeit anstelle nationaler Unabhängigkeit: Das Indo-Sri Lanka Abkommen 1987

Nach der Intervention Indiens Ende Mai 1987 hat sich die Beziehung zwischen Indien und Sri Lanka erheblich verschlechtert. Trotzdem startet Indien im Juli einen weiteren Versuch, seine Vorstellungen von der politischen und administrativen Neuordnung der Insel durchzusetzen. Im Juli 1987 unterzeichnen Jayewardene und R. Gandhi den *Indo-Sri Lankan-Peace Accord*.⁵⁹ Indien ist Mediator und vertritt gleichzeitig die Seite der Tamilen. Damit ist eine Unabhängigkeit auf Seiten des Mediators nicht gegeben. Der Vertrag ist primär von der indischen Seite ausgearbeitet und steht dem bis dato verfolgten singhalesisch-buddhistischen Geschichtsbild diametral entgegen. Zwar bietet der Akkord keine vollständige Unabhängigkeit für die Tamilen, er schließt aber an eine gewisse kulturelle und administrative Selbstständigkeit an. Die tatsächlich zu gewährenden Rechte bleiben uneindeutig und eröffnen dem Zentrum zahlreiche Interventionsmöglichkeiten. So hat sich die singhalesische Regierung durchgesetzt mit ihrer Forderung nach einem Referendum über die Zusammenlegung der Provinzen⁶⁰, dessen Zeitpunkt vom Präsidenten ver-

59 Der Führer der LTTE wird von der indischen Regierung nach Delhi geholt und dort unter Hausarrest gestellt. Unter diesen Bedingungen und der Zusage eines finanziellen Ausgleiches für seine Kämpfer wird Prabhakarans Unterschrift erpresst. *The Hindu*, 16. April 1988.

60 Zumindest in der Ostprovinz mit einem hohen Anteil Muslime (33 Prozent) besteht die von der Regierung bewusst kalkulierte Möglichkeit der Ablehnung – die Muslime wollen sich nicht unter die Tamilen

schoben werden kann. Darüber hinaus ist nicht klar, wie viel Autonomie die Provinzräte tatsächlich bekommen werden. Der vordergründig föderale Entwurf will in neun Provinzen des Landes Provinzregierungen wählen lassen, die über Kompetenzen verfügen, die dem indischen Modell der „Union der Regionen“ nachgebildet sind. Insgesamt ist eine geringe Verantwortung der Provinzen bei weitgehender Einflussmöglichkeit des Zentrums auf alle wesentlichen Bereiche zu konstatieren. Eine indische Friedenstruppe (IPKF) soll die administrative Umsetzung, die Wahlen und den Abzug der singhalesischen Streitkräfte überwachen und vor allem die tamilische Guerilla entwaffnen. Das entspricht weniger der Rolle eines Mediators als dem Eingriff einer regionalen Hegemonialmacht.

Die im Vertrag formulierten Punkte bieten den Tamilen eine gewisse Selbstständigkeit, gleichzeitig fordert er aber auch die Kapitulation und Entwaffnung der militanten Tamilen.⁶¹ Die militärische Ebene umfasst: Während eines 72-stündigen Waffenstillstands sollen sich Armee und Guerilla zurückziehen. Auf der gesellschafts-politischen Ebene muss die Regierung entgegen ihrer bisherigen singhalesischen Orientierung Sri Lanka als multi-ethnische Gesellschaft anerkennen. Englisch und Tamilisch werden zusätzlich zum Singhalesischen zu offiziellen Staatssprachen erhoben.⁶² Auf der administrativen Ebene ist ein regionaler Provinzrat für beide Gebiete der Tamilen (Norden und Osten) einzurichten. Wahlen sind bis Ende des Jahres unter Aufsicht der sri-lankanischen Zentralregierung und Indien abzuhalten. Um die gemischte Bevölkerung der Ostprovinz angemessen zu berücksichtigen, ist innerhalb eines Jahres ein Referendum geplant, das über die Zusammenlegung der beiden Provinzen entscheidet – Jayewardene hofft, damit die Zusammenlegung „legal“ und „demokratisch“ verhindern zu können. Zum Schutz der Tamilen will Indien eine 3000 Mann starke Einheit im Norden der Insel stationieren. Gleichzeitig verlangt Jayewardene aber auch, dass Indien der sri-lankanischen Regierung militärisch zu Hilfe kommt, sollten sich die Tamilen weigern, das Abkommen umzusetzen. Ferner verlangt er, dass die indische Unterstützung der Tamilen zurückgefahren wird.

Damit scheint vordergründig unter Mitwirkung Indiens eine für beide Seiten brauchbare Lösung in Sicht zu sein. Den gemäßigten Tamilen werden die geforderten Rechte gewährt und die sri-lankanische Regierung vermeint, Indien auf ihre Seite gezogen zu haben und mit ihrer Hilfe die militanten Tamilen zur Raison zu bringen. Beide Führer, Gandhi und Jayewardene, haben sich aber verkalkuliert: Keinem gelingt es vollständig, ihre Partei zur Unterstützung des Planes zu gewinnen. Vor allem Jayewardene sieht sich bei seiner Rückkehr unverhüllter Kritik ausgesetzt. Beide Seiten haben nur mit einem kleinen Beraterstab von Spezialisten gearbeitet. Während die Vereinbarungen der Inder

subsumieren lassen und fordern eigene „kulturelle“ Rechte, unter: www.statistics.gov.il/Documents/census2001.

61 Unter: www.eelamweb.com/history/document/indo_lanka.

62 The Hindu, 5. Mai 1987. Zum Inhalt der Vereinbarung s. auch: K.M. de Silva, Indo-Sri Lanka Relations 1975-89: A Study in the Internationalisation of Ethnic Conflict, In: Ders./May a.a.O. (Anm. 42), S. 91. Indien verfolgt neben den Vereinbarungen zwischen Tamilen und Singhalesen eigene Sicherheitsinteressen und lässt sich unter dem Annex I zusichern, dass Sri Lanka seine Häfen nicht für fremde Mächte öffnen wird, die Indien in irgendeiner Weise gefährlich werden könnten.

die Unterstützung des dortigen Parlaments haben, aber nicht die der LTTE, agiert Jayewardene, ohne dass seine Partei und das Parlament Kenntnis von den einzelnen getroffenen Vereinbarungen haben. Er müsste wissen, dass für mehr als die bereits angebotene lokale Machtteilung über die vom Zentrum abhängigen Verwaltungseinheiten wenig Spielraum besteht. Trotzdem gelingt es Jayewardene 1987, den Entwurf im Parlament durchzusetzen. Die Vereinigung der Nord-Ostprovinz steht weiterhin aus, da das notwendige Referendum bis heute nicht durchgeführt wurde. Überdies wäre eine Zustimmung der Ostprovinzen fraglich, da die Tamilen hier nicht die Bevölkerungsmehrheit stellen.

Die moderaten Tamilen halten den Plan für akzeptabel, die LTTE hingegen sieht sich einfach übergangen und als Verhandlungspartner nicht ernstgenommen.⁶³ Dieses untergräbt ihren Alleinvertretungsanspruch.⁶⁴ Sie fühlt sich an ein Abkommen, das ohne ihr Zutun entstanden ist, nicht gebunden. Für die Guerilla bringt der Friedensplan keine Dividende, sondern den Verlust des militärischen und sozialen Status und ökonomischer Privilegien. An einer Friedensinitiative, die sie entwaffnet und auf demokratische Strukturen zurückführen soll, liegt ihr nichts. Innerhalb der politischen Strukturen sähe sich die LTTE der Konkurrenz anderer Parteien und dem möglichen Verlust ihrer Macht ausgesetzt. Ihre administrativen Strukturen und Landgewinne reichen vor allem im Osten noch nicht aus, um von einer konsolidierten Position sprechen zu können. Darüber hinaus erkennen die Tamilen die Schwachpunkte des Vertrages, der keine volle Souveränität gewährleistet, sondern eine quasi administrative Dezentralisierung ohne wirkliche Kompetenzverschiebung ist. Zudem bietet der Vertrag allen Provinzen der Insel die gleichen Rechte und sichert nicht den Tamilen als eigenständiger nationaler Gruppe einen besonderen Status. Da die LTTE ihre Position in dem Abkommen nicht realisiert sieht, setzt sie auf eine weitere Eskalation zur Durchsetzung ihrer Forderungen und zur Sicherung der eigenen Macht.

63 Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die LTTE zuvor konsultiert worden war. Im nachhinein wird der Vertrag als inakzeptabel hingestellt, weil er angeblich die Tamilen nicht als Nation berücksichtigt, die Vorschläge vorläufig und labil sind und weil sie die Siedlungstätigkeit der Singhalesen im genuin tamilischen „homeland“ legitimieren. *The Hindu*, 26. April 1988.

64 Der Führer der LTTE hat es verstanden, ein weitreichendes Finanzierungs- und Spendennetz aufzubauen und seine Truppe unter eine strenge hierarchische Disziplin zu fügen. Keine der anderen tamilischen Organisationen verfügt über diese Strukturen und so gut ausgerüstete Kämpfer. Zudem ist der Führer der LTTE äußerst skrupellos: Er zögert nicht, sich lästiger Rivalen mit Mitteln der Gewalt zu entledigen. *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 6. September 1985 und 28. Dezember 1986. Mit Jahresbeginn 1987 beginnt die LTTE beispielsweise, eigene Briefmarken zu drucken. Die Zentralregierung wagt es vorerst nicht einzugreifen, weil sie eine Massenflucht nach Indien befürchtet. Die indische Regierung hegt dieselben Bedenken – nebenbei engagieren sich führende Politiker in Tamil Nadu in einer „lokalen Außenpolitik“, indem sie unverhohlen die LTTE unterstützen. *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Februar 1987.

Das Paradoxon: Eskalation durch Umsetzung des Friedensplanes

Die LTTE zögert die vereinbarte Entwaffnung ihrer Kämpfer hinaus. Sie hat dem Friedensvertrag nur unter dem Druck Indiens zugestimmt und wirft der indischen Armee gleichzeitig vor, rivalisierende Tamilenorganisationen zu unterstützen.⁶⁵ Trotz der Zusage der Regierung und Indiens, die LTTE werde in der neuen Übergangsregierung angemessen berücksichtigt, nimmt die Guerilla einen Zwischenfall zum Anlass, um erneut ausgedehnte Angriffe zu starten. Mit diesen Aktionen bricht die LTTE wissentlich den Friedensvertrag und zwingt die indische Armee zur militärischen Intervention. Ende 1987 erobert Indien unter schweren Verlusten Jaffna-Stadt; die LTTE wird in den Norden und Osten der Insel abgedrängt.

1989 zieht Indien die Truppen zurück. Die Lücke, welche die indische Armee hinterlässt, wird im Osten von den singhalesischen Truppen und im Norden von der LTTE ausgefüllt. Das Ziel einer politischen Schwächung und/oder Entwaffnung der LTTE durch die indischen Verhandlungen hat sich in sein Gegenteil verkehrt: Die LTTE hat sich politisch durch ihre nahestehenden tamilischen Parteien in den Wahlen stabilisiert und ihren Herrschaftsbereich auf Jaffna gefestigt, indem sie andere tamilische Organisationen ausgeschaltet hat. Das indische Ziel, die parlamentarischen Tamilen gegen die LTTE zu stärken, ist verfehlt.⁶⁶ Die indische *power mediation* kann keines ihrer Ziele erreichen, weil sie einerseits keine Kontrolle über die Guerilla besitzt und andererseits die singhalesische Regierung nicht bereit ist, die weitgehenden Forderungen der Tamilen zu erfüllen. Nach der erfolglosen Intervention distanziert sich Indien von weiteren Aktionen. Mit der LTTE verbindet sie nach deren tödlichen Attentat auf Rajiv Gandhi 1991 nur noch Feindschaft. Hier zeigen sich einmal mehr die Optionen der LTTE, die zu diesem Zeitpunkt nicht über politische Verhandlungen operieren will, sondern Gewalt als einzige Aktions- und Reaktionsform betrachtet. Regierung und Guerilla folgen zudem einem positional-bargaining, das die Konsolidierung der eigenen Machtposition im Auge hat und nicht die Verständigung mit der anderen Seite. Für beide Seiten ist strukturell der ripe moment, der Übergang von der gewaltsamen zur verhandlungsorientierten Lösung, noch nicht erreicht.

Auf eine Verhandlungslösung wirkt sich ferner negativ die Rivalität zwischen den beiden singhalesischen Großparteien SLFP und UNP aus. Da die singhalesische Regierung es versäumt hat, die SLFP-Opposition in die Verhandlungen mit einzubinden, sieht diese keinerlei Nutzen in einer Unterstützung des Friedensschlusses. Dies um so mehr, als sie sich des Rückhaltes eines großen Teils der Bevölkerung und radikaler singhalesischer Gruppen gewiss ist. Die Kooperation zwischen UNP und SLFP wird ferner behindert

65 Die Vorwürfe der LTTE bestehen nicht zu unrecht, da der EPRLF, einer tamilischen Vereinigung, die Kontrolle über die Provinzregierung zugesichert wird. Weiterhin unterstützt und begünstigt die indische Armee Anschläge gegen die LTTE. Die LTTE proklamiert aber für sich selbst eine Mehrheit der Sitze in der neu zu schaffenden Übergangsregierung. Jakob Rösel, *Der Bürgerkrieg auf Sri Lanka, der Tamilenkonflikt: Aufstieg und Niedergang eines singhalesischen Staates*, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 1997, S. 216ff.

66 The Hindu, 25. Februar 1989.

durch den generell autokratischen Führungsstil Jayewardenes.⁶⁷ Die Verhandlungen führt er selbst über sein Kabinett hinweg. Die Logik der singhalesischen Regierung, Gewalt als Lösung von Konflikten einzusetzen und die Verteidigung der Zentralität des Staates zeigen sich weiterhin in einer innerethnischen Auseinandersetzung, die dem Konflikt folgt. Ebenso offenbart sich hier die Einschränkung der Handlungsoptionen der Regierung auch innerhalb ihrer eigenen ethnischen Gruppe. Der Akkord löst einen von der JVP geführten Jugendaufstand im Süden des Landes aus, der das Gewaltmonopol des Staates in Frage stellt und das Land an die Schwelle der Handlungsunfähigkeit führt.

Trotz des Sieges der UNP 1988 in den Präsidentschafts- und 1989 in den Parlamentswahlen bleibt die Lage instabil. Der Norden und der Osten sind dem Zugriff des Staates durch die tamilische Guerilla entzogen, im Süden regieren mit Ausnahmezustand und Todesschwadronen örtliche UNP-Machthaber. Durch Gewalt und Gegengewalt wird eine Spirale in Gang gesetzt, die den Einsatz derselben legitimiert und ihre Endlosigkeit impliziert. Die Opfer dieser Gewalt und die Verfestigung der Feindbilder werden in der Folge jeden Verhandlungsversuch zwischen der Regierung und den Tamilen erschweren. Die gescheiterten Lösungsversuche führen zu einem worst-case-Denken, das die gegnerische Partei nur als Bedrohung, nicht als Partner einer Lösung wahrnimmt. Verhandlungen werden in dem Maß unwahrscheinlicher, wie die feindlichen Stereotypisierungen zunehmen. Die LTTE verstärkt ab 1990 ihre Attacken auf Regierungs- und Sicherheitspersonal wie auf singhalesische und muslimische Siedler, worauf die Regierungsmilizen mit Razzien und Vergeltungsaktionen antworten. Bis in die 90er setzt sich die militärische Eskalation fort. Erst 1994 kommt es nach einem Regierungswechsel wieder zu einer erfolgversprechenden Friedensinitiative, die ohne die Mitwirkung einer dritten Partei stattfindet.

4. Aufstieg und Fall der Friedenspräsidentin: das Mandat der Peoples Alliance 1994 – 2001⁶⁸

Nach den Präsidentschaftswahlen 1994 übernimmt eine Koalitionsregierung der SLFP, die Peoples Alliance (PA), die Macht.⁶⁹ Mit dem Versprechen, den Konflikt zu lösen und zur Westminster-Demokratie der Anfangsjahre zurückzukehren, wird vor allem C. Kumara-

67 Dieser macht die Vorschläge der Regierung eher zu einer subjektiven Laune des Präsidenten, als dass sie der Ausdruck des singhalesischen Staates nach Frieden sind. Wie wenig Jayewardene der Pro-Friedens-Vertrag-Stimmung im Land vertraut, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass das Parlament nach der Unterzeichnung des Vertrages eine Pressezensur für lokale und ausländische Medien verhängt und die Notstandsgesetze ausweitet.

68 Einen guten Überblick der PA-Initiative und ihrer begleitenden Umstände bieten die englischsprachigen Zeitungen Sri Lankas: Sunday Leader, Sunday Observer, Sunday Times, Daily News, Daily Mirror.

69 Zur Zusammensetzung des Bündnisses aus Linksparteien, unabhängigen Tamilen und dem Abkommen mit der muslimischen Vertretung (Sri Lanka Muslim Congress, SLMC). H.B. Schaefer, The Sri Lankan Elections of 1994: The Chandrika Factor, in: Asian Survey (University of California Press) California, Jg. XXXV, Nr. 5, 1995; S. 409ff.

tunga nach 17 Jahren UNP-Herrschaft zu einer Hoffnungsträgerin, die auch für Tamilen und Muslime wählbar ist. Mit der neuen Initiative besteht die Chance auf eine Einigung, weil die Regierung einerseits die Bereitschaft zu tatsächlichen Zugeständnissen zeigt und andererseits die Guerilla inoffiziell Verhandlungspartner ist. Problematisch bleibt für die Verhandlungen und den Spielraum der Regierung aber, dass eine Autonomie der Tamilen von der Mehrheit der Singhalesen abgelehnt wird und der chauvinistische Nationalismus in weiten Teilen der Bevölkerung seine Anziehungskraft behält. Auch die neue Regierung hat ihre anti-tamilische Politik und die aggressiven Lösungsversuche des Konfliktes nur vordergründig revidiert.⁷⁰ Beide Kriegsparteien misstrauen den Absichten und Proklamationen der anderen Seite. Nachdem die direkten Verhandlungen schon 1995 enden, setzen sich bis 2001 einseitige Deklarationen und Bemühungen fort, bei denen die Akteure aber auf ihren Positionen beharren und die zu keinem Ergebnis führen. Zudem fährt die PA bis zum Ende ihrer Amtszeit 2001 eine Doppelstrategie, die darauf schließen lässt, dass sie militärisch und nicht über Verhandlungen den Konflikt beenden will. Sie forciert die militärische Offensive, und gleichzeitig bringt sie Friedenspläne ein, die aber derart mit Unzulänglichkeiten durchsetzt sind, dass sie selbst für moderate Tamilen unannehmbar bleiben. Mit ihren einseitig ausgearbeiteten Plänen stellt sie die Guerilla ferner vor vollendete Tatsachen.

4.1 Vom Dezentralisierungsplan der Regierung zum Scheitern der tamilischen Hoffnung

Mit dem Wechsel der Akteure auf singhalesischer Seite (UNP zur PA) scheinen sich zu Beginn die Aussichten auf eine Einigung zwischen der Guerilla und der Regierung verbessert zu haben. Auch personelle Faktoren spielen hier eine große Rolle: Die PA hat den Sieg bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, neben der Schwäche der UNP, vor allem der Spitzenkandidatin der SLFP, Chandrika Kumaratunga, zu verdanken. Ihr gelingt es, glaubwürdig eine programmatisch erneuerte und gereinigte Partei vorzuführen, die gewillt ist, sowohl die verfassungspolitischen als auch die moralischen Verfehlungen der Vorgängerregierung aufzudecken und rückgängig zu machen. Persönliche Erfahrungen mit Gewalt – sie hat ihren Ehemann und Vater durch politisch motivierte Attentate verloren – scheinen sie zur Friedenspräsidentin zu prädestinieren. Sie war innerhalb der Linken aktiv, und es wird ihr ein moderaterer politischer Ansatz zugeschrieben. Zudem hatte sie einige Jahre vor ihrer Kandidatur zusammen mit ihrem Ehemann und prominenten Linken, V. Kumaratunga, mehrfach Jaffna besucht und gewisse Solidarität mit den Tamilen bekundet. Sie bietet der LTTE Verhandlungen ohne Vorbedingungen, lockert das Güterembargo auf Jaffna. Ferner beginnt ein Komitee des Parlaments mit der Arbeit an einem Entwurf zur Abschaffung der Präsidialverfassung und an der Neufassung des Mediengesetzes.

70 So setzte der Staat z.B. seine Siedlungsaktivität kontinuierlich fort und beschränkte seine Mittelzuweisung und Entwicklungsprogramme fast ausschließlich auf singhalesische Gebiete.

Die Position der LTTE hat sich inzwischen soweit konsolidiert, dass sie auf das Angebot eingehen kann. Sie regiert auf Jaffna de facto einen tamilischen Separatstaat und verfügt über eigene Gerichtsbarkeit, Polizei, ökonomische Entwicklungsorganisationen, Besteuerung, Examen u.ä.. Einerseits weiß die Regierung, dass es ohne die Einbeziehung der Guerilla keine Lösung geben kann. Andererseits wird die LTTE von Regierungsseite aus nicht offiziell als legitime Vertretung der Tamilen deklariert. Ebenso wenig hat die LTTE einen Auftrag der tamilischen Parteien, auch in ihrem Namen zu verhandeln, da auch sie sich als legitime (und anders als die LTTE demokratisch gewählte) Vertreter der Tamilen sehen. Damit bleibt unklar, wer die rechtmäßige tamilische Vertretung in den Verhandlungen ist.

Das Gesprächsangebot Kumaratungas nach der Wahl 1994 veranlasst die LTTE, die Regierung zu Friedensgesprächen nach Jaffna - ohne Vorbedingungen - einzuladen. Die Verhandlungen von 1994 erstrecken sich über vier Gesprächsrunden und werden flankiert von einem Austausch von über 40 Briefen zwischen der Präsidentin, ihren Bevollmächtigten und der LTTE-Führung. In der wissenschaftlichen Diskussion der Gespräche und der Begründung ihres Scheiterns wird immer wieder darauf hingewiesen, dass LTTE und die Regierung u.a. zwei verschiedene Vorstellungen vom Ablauf und Inhalt der Gespräche haben. Die Regierung will gleichzeitig über ein formales Waffenstillstandsabkommen, ein politisches Programm zum Wiederaufbau des Nord-Ostens und eine dauerhafte politische Lösung verhandeln. Die LTTE bevorzugt ein Schritt-für-Schritt-Vorgehen, welches nacheinander einen Waffenstillstand, die „*normalisation of civilian life*“ und erst später die Verhandlung einer politischen Lösung vorschlägt. Die Regierungsdelegation stellt bereits zu Beginn der Gespräche ihre Vorstellung eines Dezentralisierungsplans in den Raum. Zudem hat die Präsidentin, ohne die LTTE zuvor zu informieren oder zu beteiligen, eine Wiederaufbaukommission für den Norden ins Leben gerufen. Die LTTE hingegen fordert Beteiligung an allen Projekten innerhalb ihres homeland:

„First [...] set up a Reconstruction and Development Committee to plan the priorities and activities to which the LTTE will have equal participation. Secondly [...] a Development bank which will be in charge of disbursing the required funds. It is only under this basic framework the reconstruction should be attempted. The government is to achieve a large amount of foreign funding specially for north-east reconstruction.“⁷¹

Die Vorgehensweise der Regierung bleibt damit eher diktatorisch als verhandlungsorientiert. Ihre einseitigen Aktionen antizipieren die tamilischen Forderungen aus der Sicht der Regierung. Von der LTTE wird bemängelt, dass die ihr wichtigen Themen nicht in Gesprächen erläutert werden. Sie wollte vorab eine „Atmosphäre des Vertrauens“ schaffen. Das bedeutet, dass zuerst über humanitäre und militärische Aspekte (Waffenstillstand, Sicherung des Status quo, Abzug des Militärs) gesprochen wird, bevor man sich politischen Lösungen nähern kann. Darüber hinaus will die Guerilla erst ihre Position als einziger und legitimer Verhandlungspartner sichern. Konkrete konstitutionelle Vorstellungen der Guerilla, wie ihr Eelam aussehen soll, werden allerdings nicht vorgestellt. Vermutlich

71 Brief des LTTE Headquater Tamil Eelam vom 1. März 1995, unter: www.Eelam.com.

verfügt sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht über umsetzbare politische Konzepte, sondern eher über pauschale Pläne.⁷² Inhaltliche Verhandlungen, die auch Zugeständnisse von ihrer Seite erfordern würden, will die LTTE vorerst umgehen. Die LTTE fordert:

1. Immediately lift the embargo that had been in effect for some years on food, gas, and other supplies to the North;
2. Allow Tamil fishermen to fish the north coastal waters;
3. Remove a military camp in a strategic position in the north;
4. Permit the LTTE cadre to carry guns for their own protection when in government-controlled territory in the East.⁷³

Weder die direkten Verhandlungen noch die briefliche Konsultation kommen so recht von der Stelle. Konstitutionelle und politische Fragen werden erst wieder im März 1995 angeschnitten, als sich das Ende der Verhandlungen bereits abzeichnet. Über ein Ultimatum versucht die LTTE schließlich, den Stillstand zu überwinden und ihre Forderungen durchzusetzen. Da die Regierung die Forderungen der LTTE (s. o. 1-4) nicht innerhalb der gesetzten Frist entsprechend aufnimmt, bricht die LTTE aus den Verhandlungen aus (Brief vom 18. und 19.04.1995) und beginnt eine Serie von Anschlägen gegen militärische Einrichtungen im Norden und Osten. Die LTTE braucht den Krieg, um ihre Machtposition zu sichern und benutzt das Mittel des Terrors, um die Gräben zwischen den ethnischen Gruppen zu vertiefen.

Insgesamt kommen die Verhandlungen über die „Vereinbarung der Einstellung von Feindseligkeiten“ im Januar 1995 kaum hinaus. Zudem fehlt (wie von der LTTE moniert) ein Facilitator bzw. eine Überwachungsinstanz.⁷⁴ Wachsendes Misstrauen gegen die Motive der anderen Seite und das Diktat einer Lösung statt Zusammenarbeit zeigen sich in den propagandistischen Tönen der Briefe und in der einseitigen Veröffentlichung der bisherigen Ergebnisse durch die Regierung. Im August 1995 stellt die Regierung zudem ihren Devolutionsplan vor⁷⁵; dieser ist weder von der LTTE gebilligt, noch ist seine Veröffentlichung abgesprochen. Trotz Mängel ist dieser Plan das weitreichendste Angebot, das eine singhalesische Regierung den Tamilen je gemacht hat. Während die LTTE den Plan ablehnt, wird diese schwache Föderation von den anderen tamilischen Parteien zumindest als Verhandlungsgrundlage anerkannt. Sri Lanka soll in eine „Union der Regionen“ umgewandelt werden, welche Regional Councils erhalten sollen. Norden und Osten werden zusammengelegt, wobei muslimische und singhalesische Siedlungsgebiete abgetrennt werden sollen. Wie dies geschehen soll, bleibt jedoch unklar. Die Autonomierechte gehen über die der früheren Provinzräte hinaus: Sie erlangen Kontrolle über die Bereiche Bildung, Landwirtschaft, Wirtschaftsentwicklung, Polizei und Land. Ihre finanziellen Rechte

72 Liz Philipson, *Breaking recurring Themes in the Cycles of War and Peace in Sri Lanka*, London (The Centre for the Study of Global Governance, The London School of Economics Press) 1999.

73 M.R. Singer, *Sri Lanka's Ethnic Conflict: Have Bombs Shattered Hopes for Peace?*, in: *Asian Survey* (University of California Press) California, Jg. XXXVI, Nr. 11, November 1996; S. 1150ff.

74 Loganathan a.a.O. (Anm. 49).

75 Unter: www.eelamweb.com/history/document/proposal.

und ihre Ausstattung werden ausgeweitet. Die Verwaltungssprache kann frei gewählt werden, Tamilisch und Singhalesisch werden zur Staatssprache, Englisch wird aufgewertet. Die Dezentralisierungsvorschläge, welche die Regierung erst nach militärischen Gewinnen vorlegt, bieten den Tamilen eine vereinigte Nord-Ostprovinz, Regionalräte mit größeren Kompetenzen und besserer Finanzierung. Allerdings bleiben zahlreiche Interpretations- und Interventionsmöglichkeiten. Unklar bleibt ferner, inwieweit das Zentrum künftig diese Rechte einschränken und wie der Plan ohne die erforderliche Unterstützung der Opposition und der singhalesischen Bevölkerung implementiert werden kann.⁷⁶

Die Fortsetzung der militärischen Interventionen auf beiden Seiten konterkariert die Friedensbemühungen und zeigt, dass die Verhandlungen nicht zwischen Gleichrangigen, sondern auf beiden Seiten aus der Position der Stärke geführt werden sollen. Trotz des offensichtlichen militärischen Patts glauben beide Parteien, dass es möglich und notwendig ist, militärisch die Oberhand zu gewinnen, um die eigenen Forderungen gegen die andere Seite, nicht mit ihr, durchzusetzen. Primär bleibt es bei einem Kampf um Positionen, der über *positional bargaining* ausgetragen wird. Das, was die LTTE und Tamilen als fundamentale Bedürfnisse ihrer Gruppe ansehen, wird durch die Vorschläge der Regierung nicht abgedeckt. Zudem stellen sich bereits in den ersten Verhandlungsrunden Missverständnisse ein, die zum letztendlichen Scheitern beitragen.⁷⁷ Weiterhin will die Guerilla jede Verbindlichkeit der Gespräche vermeiden, ihren politischen Status stärken, die militärische Position behaupten und den Parallelstaat beibehalten –faktisch also keine Zugeständnisse machen. Ihre Forderungen übersteigen immer noch die Bringbereitschaft und -möglichkeit der Regierung. Trotz des Waffenstillstands und Zusagen der Regierung, die Normalisierung der Lage auf Jaffna voranzutreiben und eine politische Lösung vorzulegen, bricht die LTTE im April 1995 willentlich aus den Verhandlungen aus.

4.2 Die „two-pronged-strategy“ der Konfliktparteien

Beide Parteien verfolgen eine „Krieg-für-den-Frieden-Strategie“: Sie signalisieren Verhandlungsbereitschaft bei gleichzeitigem militärischem Vorgehen und ziehen noch aus dem Scheitern der Verhandlungen ihren Nutzen. Die Kosten einer Verhandlungslösung scheinen immer noch über denen einer friedlichen Beilegung zu liegen.⁷⁸ Kumaratunga ist wohl zu Zugeständnissen bereit, aber die Macht des Zentrums soll dabei nicht allzu sehr geschwächt werden. Mit den Verhandlungen kann sich die Präsidentin innerhalb des Landes und international als friedens- und verhandlungswillig darstellen, ohne real etwas

76 H.B. Schäfer, Sri Lanka in 1995: A Difficult and Disappointing Year, in: Asian Survey (University of California Press) California, Jg. XXXVI, Nr. 2, 1996, S. 218ff.

77 Dazu Rotberg a.a.O. (Anm. 25). So nimmt die LTTE Anstoß daran, dass unter der Verhandlungsdelegation keine Minister oder hohe politische Beamte waren. Ferner beklagte die Guerilla die unvollständige Aufhebung des Güter-Embargos gegen Jaffna und empfindet es als Beleidigung, dass die Regierung die „Devolution Proposals“ ohne ihre Mitarbeit verfasst und ohne ihre Genehmigung veröffentlicht.

78 Zu den finanziellen, wirtschaftlichen und humanitären Kosten des Krieges Sunday Leader, 20. Juli 2003.

verändern zu müssen. Damit erspart sie sich, bei den singhalesisch-nationalistisch ausgerichteten Wählern und Mitgliedern ihrer Partei in Ungnade zu fallen und bietet der UNP weniger Angriffsfläche. Die LTTE sieht sich ebenfalls gestärkt: Sie konnte in der Verhandlungspause ihre Truppen und Vorräte regenerieren⁷⁹ und glaubt, ebenso wie die Regierung, ausreichend Verhandlungsbereitschaft an den Tag gelegt zu haben, um nicht unkooperativ zu erscheinen. Je länger sich die Verhandlungen hinziehen, um so mehr Kritiker findet der Friedensplan sowohl unter Regierungsmitgliedern und der Opposition als auch in der Bevölkerung.⁸⁰ Die Bereitschaft, über die bloße Proklamation hinaus tatsächlich die politische Organisation des Staates zu verändern, muss auch insofern bezweifelt werden, als die PA wenig Bemühen zeigt, auf die UNP zuzugehen. Für die angestrebten Verfassungsänderungen wird aber eine Zweidrittelmehrheit im Parlament benötigt, die nur mit der Unterstützung der UNP realisierbar ist. Im Gegenteil: Die PA schädigt die UNP durch eine Untersuchungskommission, welche die Verbrechen früherer UNP-Regime aufdecken soll. Die UNP sieht sich von der Mitwirkung am Friedensprozess ausgeschlossen und hat somit wenig Verlangen, der Regierung entgegenzukommen und ihr einen Erfolg zu verschaffen, von dem sie selbst nicht profitieren kann.⁸¹ Die Verhandlungen scheinen nicht der Weg zur Lösung des Konfliktes zu sein, sondern ein Schaukampf um die Gunst der singhalesischen Mehrheit. Durch die fehlende Unterstützung der UNP sind die Verhandlungen, oder besser die unmögliche Implementierung der Verhandlungsergebnisse, festgefahren. Selbst wenn der Stillstand auf Verhandlungsebene überwunden worden wäre, bleibt dies der tote Punkt.

Für den Großteil der singhalesischen Bevölkerung und für die Sangha gehen die Vorschläge ohnehin schon viel zu weit. Sie fürchten, dies könnte der erste Schritt zur Sezession sein.⁸² Letztendlich zeigt sich aber auch, dass die Regierung selbst nicht bereit ist, die Verfassungsänderungen durchzusetzen.⁸³ Auch die zugesicherte Änderung des Präsidial-

79 Ebenso benutzt das Militär die Verhandlungspause, um sich neu zu organisieren bzw. bei der Regierung, die neue Rüstungsprogramme beschließt. Die Anzahl der bewaffneten Kräfte ist bis 1999 enorm angestiegen: Polizei: 60.000; Armee: 120.000; Marine: 17.000; Luftwaffe: 18.500; Home-Guards: 15.000; LTTE: 15.000. U.S. Department of State: Sri Lanka 1999 - Country Reports on Human Rights Practices, unter: www.sangam.org/USGOVT.

80 Sunday Times, 20. August 1995.

81 Weder will die UNP die Vorschläge ganz ablehnen, um nicht Blockierer des Friedens zu sein, noch will sie diese annehmen und es sich mit den singhalesischen Nationalisten verderben. Sie wirft der Regierung während der Ausarbeitung wiederholt vor, nicht ausreichend beteiligt zu werden, macht selbst aber keine konstruktiven Vorschläge. Zu den Verhandlungen PA-LTTE bis 2001: Jakob Rösler, Die neuere politische Entwicklung auf Sri Lanka 1994-2001, unveröffentlichtes Skript, Rostock 2001.

82 Asian Survey a.a.O. (Anm. 73).

83 Der Vorschlag, der von Kumaratunga zur Diskussion in das Verfassungskomitee eingebracht wird, schränkt die Rechte des 1995-Planes bereits wesentlich ein, z.B. die Definition Sri Lankas in der Präambel: Wortlaut vor 1995 "united and sovereign Republic"; 1995 "union of regions"; nach 1995 verändert in "indissoluble Union of Regions". Inhalt: Sri Lanka soll von einem einheitlichen Staat zu einer „Union der Regionen“ gewandelt werden, in der die regionalen Regierungen mehr Macht erhalten. Die neue regionale Grenzziehung würde vor allem die Nord- und Ostprovinz betreffen. Beide sollen mit dem Einverständnis der drei Bevölkerungsgruppen zusammengelegt bzw. bestimmte Gebiete herausgetrennt werden. Die lo-

systems kommt nicht von der Stelle. Für Mitte 1995 angekündigt, wird sie verschoben, um die starke Stellung Kumaratungas nicht zu gefährden. Militärisch ist es der Regierung zwar gelungen, die LTTE zu schwächen, nicht aber sie zu besiegen. Durch den Vorrang des Militärischen wird der Armee zusätzlich eine ungerechtfertigt wichtige Position in der politischen Arena zugewiesen.

Die LTTE ist nur vordergründig Ansprech- und Verhandlungspartner der Regierung. De facto versucht die Regierung weiterhin, sie als Akteur auszuschalten. Neben der militärischen Strategie will sie über politische Optionen die Guerilla isolieren: Ihre Angebote zielen auf die Separation der tamilischen Bevölkerung von der LTTE. Dies ist kein kooperativer Umgang mit einem gleichwertigen Gesprächspartner, der auf Interessenausgleich zielt, sondern der Versuch, den Konflikt im Alleingang zu beenden. Schon unter dem Gesichtspunkt der Missachtung des Alleinvertretungsanspruchs der LTTE wäre es der Guerilla unmöglich, die Vorschläge anzunehmen. Dementsprechend weist die LTTE⁸⁴ diese trotz militärischer Niederlagen zurück. Insgesamt gelingt es der Regierung nicht, die Tamilen von ihren Vorschlägen zu überzeugen. Von einer „Befreiung der geknechteten tamilischen Bevölkerung von der Knute der LTTE“ (Kumaratunga) ist nichts zu spüren. Wirtschaftlich liegt der Norden weiter am Boden, und die Militärausgaben binden Gelder, die für den Aufbau der Wirtschaft und die Reorganisation der Krisengebiete notwendig wären.⁸⁵

Indien spielt in den Verhandlungen für beide Konfliktparteien, im Gegensatz zur vorherigen Initiative, eine untergeordnete Rolle. Auf eine Mediation können sich die Konfliktparteien ohnedies nicht einigen. Zwar nutzt die sri-lankanische Regierung Delhi, um eine internationale Anti-Terrorismus-Kampagne gegen die LTTE zu forcieren, als Vermittler kommt Indien nach dem 1980er Jahre Debakel aber nicht in Frage. Über die indische Zentralregierung versucht die PA, die LTTE zu isolieren und bemüht sich verstärkt um eine gute Verbindung, da in Tamil Nadu eine pro-tamilische Partei, die Dravida Munetra Kazhagam, die Macht übernommen hat. Die PA fürchtet, die LTTE könnte sich, wie in den 1980er Jahren, ein neues Rückzugs-, Rekrutierungs- und Ausbildungsgebiet erschließen.

kale Regierung wird vom Ministerpräsidenten geführt, der vom Vertrauen des Regionalrates abhängig ist. Die Machtteilung zwischen Zentrum und Region erscheint eindeutiger geregelt als zuvor und gleichsam eine Stärkung der Regionen aufzuweisen, die jetzt über Besiedlungsfragen, Besteuerung, Schulwesen und bestimmte Gesetze selbstständig entscheiden können. Allerdings bleiben dem Zentrum zahlreiche Eingriffe vorbehalten, wie die Auflösung der Regionalregierung, sollte die Integrität oder Souveränität Sri Lankas bedroht sein. Rösel a.a.O. (Anm. 65), S. 354ff.

84 Prabhakaran stellte daraufhin fest: *„Keine Befreiungsarmee mit Selbstachtung hat je solche erniedrigenden Bedingungen akzeptiert“*, ferner forderte er seine Anhänger zu einer Fortsetzung des Kampfes auf, denn ohne Kampf, Blutvergießen, Tod und Zerstörung sei noch kein Freiheitskampf gewonnen worden. Südasien (Südasienbüro) Essen, Nr. 7-8, 1996; S. 12.

85 Dazu W. Lachman, *The Economic Development of Sri Lanka*, in: Manfred Domroes/Helmuth Roth (Hg.), *Sri Lanka, Past and Present. Archology, Geography, Economics*, Würzburg (Margraf Verlag/Böhler Verlag) 1998, S. 151ff.

Die LTTE ihrerseits hat ihre Organisation mittlerweile so weit ausgebaut, dass sie der Unterstützung Indiens nicht mehr bedarf.⁸⁶ International ist die sri-lankanische Regierung daran interessiert, die Aufmerksamkeit nicht auf den Konfliktherd zu lenken. Allerdings muss sie ein gewisses Maß an internationaler Öffentlichkeit hinnehmen, um die LTTE auch hier diskreditieren zu können. Die „two-pronged-strategy“ auf der einen Seite die gemäßigten Tamilen mit den Plänen für sich zu gewinnen und auf der anderen Seite die LTTE zu bekämpfen und zu isolieren, führt zumindest international zum Erfolg.⁸⁷ Wie weit man sich von Verhandlungen und der Anerkennung der LTTE als Partner in diesem Prozess entfernt hat, zeigt ferner die Anklage gegen LTTE-Führer Prabhakaran wegen des Sprengstoffanschlages auf die Zentralbank.⁸⁸ Dies soll der Regierung helfen, die LTTE offiziell als terroristische Vereinigung zu brandmarken. Da man mit Terroristen gewöhnlich nicht zu verhandeln pflegt, verstellt sich die Regierung damit gleichzeitig selbst den Weg zu offiziellen Verhandlungen. Obwohl es innerhalb der sri-lankanischen Bevölkerung Widerstand gegen weitreichende Föderalisierungspläne gibt, ist doch eine Mehrheit der Meinung, dass eine Lösung des Konfliktes notwendig sei. Strittig ist nicht ob, sondern unter welchen Zugeständnissen der Frieden erreicht werden soll. Trotz zahlreicher Vorbehalte seitens der singhalesischen Bevölkerung gehen Umfragen⁸⁹ davon aus, dass eine Mehrheit doch noch für die „Föderalisierungspläne“ gewonnen werden kann. Daher geht innerhalb des Parlaments die Suche nach einer Lösung, sprich Neuordnung der politisch-administrativen Struktur weiter. Diese Fortsetzung der Friedensgespräche ohne Verhandlungspartner und ohne Verhandlungen kommt der Handlungsweise und Logik der Regierung ohnehin entgegen.

4.3 Das Kosten-Nutzenkalkül der Konfliktparteien und die Schwierigkeiten der Implementation 1997 – 1999

Auch auf parlamentarischer Ebene stecken die Vorschläge der Regierung fest. Da einerseits „Konsens“ nicht über Verhandlungen, sondern über Festlegungen einer Seite (nämlich der herrschenden singhalesischen Partei) erzeugt wird und andererseits die Parteien nach der Regel: „the winner takes it all“ spielen, gelingt es der PA nicht, die Stimmen der UNP und mit ihr die nötige Zweidrittelmehrheit zu sichern. Dass auch die UNP nach

86 Durch ein weitverzweigtes Netz von Diaspora-Tamilen und verschiedenen Unternehmungen (von Aktienbeteiligungen über Restaurants bis Drogenhandel) ist die Guerilla finanziell gut ausgestattet. Indien spielt für sie nur insofern eine Rolle, wie sie vermeiden will, dass Indien international weiter die Brandmarkung der LTTE als Terrororganisation vorantreibt. Weiter wünscht sie eine „nachlässige“ Überwachung des Meeres zwischen Sri Lanka und Indien, um ihren Schmuggel über die Meerenge überdies fortsetzen zu können.

87 International zeigt die Strategie der Regierung erste Resultate: Die LTTE wird in den USA auf der Liste der „terroristischen Vereinigungen“ geführt.

88 Mitte Oktober 1996 wird gegen Prabhakaran und neun seiner engsten Vertrauten Anklage wegen der Urhebererschaft des Anschlages auf R. Gandhi und weiterer 711 Anklagepunkte erhoben.

89 Umfrage in: Südasien (Südasienbüro) Essen, Nr. 6, 1998, S.4. Auch die Regierung interpretiert ihren knappen Sieg in den lokalen Wahlen im März 1997 als Zustimmung der Bevölkerung zu ihren Plänen.

diesen Regeln spielt, zeigt sich in ihrer Ablehnung der Pläne, die im Grunde wenig anderes fordern als die UNP-Vorgängerregierung. Zudem adaptiert die UNP die Anti-Föderationsstimmung der Wähler und Radikalen, indem sie jetzt für die Beibehaltung eines weitaus zentralisierteren Systems votiert.

Wie wenig durchsetzbar die Zugeständnisse der Regierung allein auf politischer Ebene sind, zeigt sich, als im Oktober die Ergebnisse des „Parlamentarischen Komitees für die Verfassungsreform“ präsentiert werden. Die Arbeit ist längst zu einer Farce geworden. So berichten tamilische Politiker, wie schwierig es sei, die Mitglieder anderer Parteien zur Teilnahme an den Sitzungen zu bewegen. Die Pläne, wie sie 1997 vorliegen, enthalten weitreichende Zugeständnisse an das Zentrum; eine Vereinigung der Nord-Ostprovinz ist nur durch ein Referendum im Osten zu schaffen. Mit Kenntnis der Geschichte Sri Lankas müssen diese zweideutigen Vorschläge für die Tamilen unannehmbar sein. Nichtsdestotrotz preist der Leiter der Kommission, PA-Minister G. L. Peiris, die Vorschläge zur Machtteilung als Erfolg. Das einzige Problem besteht für ihn *nur* noch in der Implementierung der Verfassungsreform. Die LTTE, wieder einmal von der Arbeit an den Plänen ausgeschlossen, lehnt die Pläne der Regierung als unzureichend ab und verstärkt die Bemühungen, ihren tamilischen „Parallelstaat“ zu festigen. Die Uneindeutigkeit der politischen Bemühungen und die mangelnde Bereitschaft, sich an den Forderungen der Tamilen zu orientieren, besitzen zudem negative Rückkopplungseffekte auf die Sicherheitskräfte. Für die militärischen Streitkräfte ist der nicht endende „non winable war“ längst zu einer Quelle der Frustration geworden, die sich regelmäßig an den Tamilen entlädt, welche als Komplizen der Guerilla gelten.⁹⁰ Dass man auf die Tamilen wenig Rücksicht nimmt, zeigt sich auch bei den kostspieligen Feierlichkeiten anlässlich des 50. Jahrestages der Unabhängigkeit Sri Lankas in Colombo. Minderheiten sind im offiziellen Programm nicht vertreten, statt dessen wird *die Freiheit, Einheit, Unabhängigkeit und territoriale Integrität*⁹¹ in einem Kulturprogramm mit traditionellen singhalesischen Elementen gewürdigt, während im Osten mittlerweile 300.000 tamilische Flüchtlinge unter unwürdigen Lebensbedingungen dahinvegetieren. Auch die Erneuerung des Verhandlungsangebotes an die LTTE im Oktober 1998⁹² bleibt ohne Ergebnis.

Für die Regierung ist der Krieg bisher, regional beschränkt und bezahlbar, die bequemere Alternative. Betroffen sind überwiegend die Tamilen, eine nicht wahlentscheidende Minderheit. Eine föderale Lösung hingegen würde vor allem die Singhalesen in ihrem Selbstverständnis und ihren materiellen Vorteilen treffen.⁹³ Der Krieg bindet ferner radi-

90 Zur Verletzung der Menschenrechte. Amnesty International, Jahresberichte unter: www.web.amnesty.org/ai.nsf/countries/sri+lanka. Die Demoralisierung der Armee zeigt sich ferner in der Vielzahl der Deserture: Luftwaffe 3.000, Marine 500, Armee 58.000. Trotz einer Amnestie 2001 haben sich nur 150 Soldaten zurückgemeldet. Sunday Observer, 9. März 2003.

91 Südasiens (Südasiensbüro) Essen, Nr. 1-2, 1998; S. 10.

92 Die LTTE hatte zuvor gefangengesetzte singhalesische Soldaten als „Geste des guten Willens“ freigelassen.

93 Wie heikel die Situation zwischen Tamilen und Singhalesen ist, zeigt sich nach dem Anschlag in Kandy: Ein wütender Mob singhalesischer Jugendlicher zieht durch die Straßen und demoliert tamilische Geschäfte und hinduistische Tempel. Die Stadt muss von der Polizei teilweise abgeriegelt werden, um die La-

kale Tendenzen im Süden, sei es durch den Arbeitgeber Armee oder die Integration in eine scheinbar exklusive singhalesische Gemeinschaft. Der Frieden würde ein schwer zu steuerndes Potential freisetzen, dem die Regierung keine Alternativen bieten kann. Durch die Privatisierung der Wirtschaft ist der Klientelismus eingeschränkt, durch das unzureichende Wirtschaftswachstum fehlen neue Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten, durch unzureichende Investitionen der Regierung sind Ausbildungsstätten in nur unzureichender Menge präsent. Für die Regierung stellt sich so gesehen die Frage, den Bürgerkrieg beizubehalten oder die Gefahr innerethnischer Unruhen heraufzubeschwören. Einerseits bestünde zwar die Möglichkeit, durch einen Frieden Gelder freizusetzen, die bisher gebunden waren (z.B. im Verteidigungshaushalt), andererseits müssten die ohnehin knappen Ressourcen dann mit der Nord- und Ostprovinz geteilt werden. Die Kosten des Krieges sind hoch, liegen aber immer noch unter denen des Friedens.⁹⁴ Tolerable Kosten und die Legitimation durch einen am Ende stehenden pazifistisch-buddhistischen Zielzustand machen das Krieg-für-Frieden-Konzept zur geeigneten Lösung, das jeder Verhandlung überlegen ist. Da die Armee die Guerilla nicht dauerhaft besiegen kann, bleibt es objektiv bei einem Patt der Parteien, das aber subjektiv von den Parteien nicht als solches wahrgenommen wird.

Der Konflikt situiert sich zunehmend unter Ausweitung der engen lokalen Begrenzung, d.h. Gewalt findet sich nicht nur im Nord-Osten, sondern auch (durch Anschläge) in der Hauptstadt oder in Kandy. Zudem ist, bei ohnehin strukturell angespannter wirtschaftlicher Lage, ein Rückgang bzw. die Stagnation des Wirtschaftswachstums zu verzeichnen. 1999 ist das Jahr der Wahlen und ein Lackmustest für die bisherige „Versöhnungs“-Politik der PA. Sowohl die Provinzratswahlen wie die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen kann die PA knapp für sich entscheiden. Neben den Präsidentschaftswahlen im Dezember 1999 gelingt es Kumaratunga, auch die im Oktober 2000 folgenden Parlamentswahlen zu gewinnen. Formal bleibt die Zwei-Parteien-Demokratie erhalten. Die linken Parteien werden faktisch vernichtet, die radikalen Kräfte können deutliche Stimmengewinne verzeichnen. Hier zeigt sich, dass die Bevölkerung den Krieg-für-Frieden-Kurs Kumaratungas zumindest toleriert. Einerseits ist die Bevölkerung kriegsmüde, andererseits werden die Forderungen der Guerilla aber abgelehnt. Die Stimmengewinne der radikalen Singhalesen lassen darauf schließen, dass wenigstens ein Teil der Bevölkerung weitgehende Zugeständnisse ablehnt bzw. von den Großparteien keine Lösung ihrer Probleme erwartet.

Die Zartmanschen Kriterien des *ripe moment*, als Voraussetzung erfolgreicher Verhandlungen, sind auf keiner Ebene erfüllt. Die LTTE ist zwar Verhandlungspartner, wird von der Regierung aber nicht offiziell als eine legitime Vertretung der Tamilen anerkannt. Eine potentielle Lösung ist nicht in Sicht, weil die Regierung die Forderungen der LTTE

ge unter Kontrolle zu bringen. Bei den Tamilen werden hinsichtlich solcher Ausschreitungen Erinnerungen an die Pogrome 1983 wach und die Frage, ob die Regierung in der Lage und Willens ist, die Tamilen gegen die Singhalesen zu schützen.

94 Lachman, The Economic Development of Sri Lanka, in: M. Domroes/ H. Roth a.a.O. (Anm. 85), S. 151ff.

nicht erfüllen kann und will. Für die Friedensverhandlungen erhält sich damit eine Situation, wie sie aus den Vorgängerjahren bekannt ist.

Auf Seiten der Regierung besteht ein Primat des Militärischen über politische Verhandlungen. Verhandlungen (d.h. ihr Scheitern) sind vielmehr die Legitimation militärischer Offensiven. Problematisch ist ferner, dass die politische Opposition (UNP) nicht in die Verhandlungen einbezogen wird. Selbst für den Fall, dass man zu Lösungen gelangt, bleibt deren Durchsetzung (Implementation) problematisch. Die Regierung folgt der Logik einer zentralen Machtsicherung, die sie in den Verhandlungen über einen diktatorischen bzw. paternalen Konfliktlösungsstil anstelle kooperativer Konfliktregelung durchsetzen will. Auf Seiten der Guerilla bleibt ebenfalls das Primat der Gewalt. Das Scheitern der Verhandlungen wird als Beleg der Sinnlosigkeit parlamentarisch-demokratischer Rechtesicherung und damit der Notwendigkeit gewaltsamer Zieldurchsetzung gewertet. Die LTTE wäre dabei durchaus in der Lage Entscheidungen durchzusetzen: Einerseits hat sie sich selbst als alleinige Vertretung der Tamilen deklariert, andererseits hat sie durch eine gewaltsame Strategie der zentralen Machtsicherung innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe die Opposition ausgeschaltet. Eine Lösung kann es nur unter Berücksichtigung der Vorherrschaft der LTTE geben. International wird der Konflikt vorwiegend als innerstaatliche Angelegenheit gewertet, Angebote der Mediation sind wenig insistierend.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass zahlreiche Problemfelder existieren, die ein positives Endergebnis auch in der Zukunft deutlich erschweren. Kontinuierlich besteht neben dem interethnischen Konflikt auf singhalesischer Seite eine intraethnische Konkurrenzsituation zwischen Regierungspartei und Opposition, die zumindest auf der Regierungsseite die Umsetzung der Vorschläge über eine Mehrheit im Parlament erschwert. Zudem optieren durchgängig wesentliche Bevölkerungssegmente gegen eine Föderation. Auf tamilischer Seite ist diese Situation durch die Ausschaltung der Konkurrenz mittels Gewalt gelöst. Diskontinuitäten finden sich v.a. durch den Wechsel der tamilischen Akteure (von den parlamentarischen Parteien zum Alleinvertretungsanspruch der LTTE). Die Verhandlungen selbst scheinen Deadlocks zu sein, deren Zweck es ist, eine primär militärische Ausrichtung zu rahmen. Anstatt durch Verhandlungen versuchen die Parteien das Problem im Alleingang zu lösen und die andere Seite vor vollendete Tatsachen zu stellen. Verhandlungen werden geführt, um den indischen oder internationalen Ansprüchen zu genügen oder um die zunehmende Kriegsmüdigkeit der eigenen Bevölkerungsgruppe vordergründig zu befriedigen. Der diktatorische Verhandlungsstil der Regierung, die Missachtung und der Versuch der Isolierung der LTTE tragen zum Abbruch der Gespräche wesentlich bei. Über einen Austausch von Positionen und Forderungen gelangt man selten hinaus. Letztlich sind die Kosten einer Beilegung des Konfliktes für beide Seiten höher als deren Nutzen.

Beide Seiten halten an ihren gewaltorientierten Strategien fest: Dies lässt vermuten, dass beide vorrangig auf die militärische Lösung mit *positional bargaining* setzen. Für eine Guerilla ist die Versuchung, durch Verhandlungen ihre Legitimität zu stärken und dann doch zum Krieg zurückzukehren, ohnehin groß, denn im Kampf liegt ihr genuines Operationsfeld - nicht in der kompromissbereiten Diplomatie. Zudem sichert sie hierüber

ihre Position. Betrachtet man die Forderungen der Tamilen, so lässt sich zumindest vermuten, dass man über ein interest-based bargaining einen Schritt weiter kommen könnte. In Anlehnung an Burton wäre es auch denkbar einen Teilbereich der materiellen oder der Sicherheitsbedürfnisse zu erfüllen, um damit das Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien zu stabilisieren und eine Grundlage für weiterführende Verhandlungen zu schaffen.

5. Auf der Suche nach Frieden 2001 – ?

2000 kommt Bewegung in den festgefahrenen Friedensprozess, der vor allem von einer dritten Partei gefördert wird, welche sich in die Verhandlungen einschaltet. Norwegen nimmt vorübergehend die Stelle eines Facilitator ein. Im November gelingt es dem norwegischen Vermittler Erik Solheim, einen einseitigen Waffenstillstand mit der LTTE zu vereinbaren, nachdem diese einen strategisch wichtigen Versorgungsweg nach Jaffna erobert hat. Das Verhältnis zwischen Regierung und LTTE ist aber inzwischen auch persönlich so zerrüttet, dass die PA nicht auf das Angebot eingeht, sondern eine neue militärische Offensive lanciert. Im Juni 2000 verlautet, dass sich UNP und PA auf eine Neuordnung der Verfassung⁹⁵ geeinigt haben. Die Phase der Kooperation hält jedoch nur kurz: nach Protesten radikaler Singhalesen zieht die UNP ihre Zustimmung zurück. Mit den Norwegern gibt es bald Diskrepanzen, die schließlich zu deren offiziellem Rückzug aus den Verhandlungen führen.⁹⁶

Radikale Gruppen bestärken die Regierung zudem, über militärische Operationen eine Konfliktlösung herbeizuführen.⁹⁷ Sie fordern die totale Mobilmachung im Kampf gegen den Terrorismus und für die singhalesische Sache. Die Vermittlungsversuche der Norweger werden von ihnen heftig kritisiert und als Eingriff in die Souveränität Sri Lankas empfunden. Diesen Organisationen ist es in den letzten Jahren verstärkt gelungen, in die Öffentlichkeit zu treten. Über Proklamationen, Protestmärsche und über die Medien finden ihre chauvinistischen Parolen Verbreitung. Bedenklich ist die Bewegung aus mehreren Gründen: Sie verunsichert die tamilische Minderheit und treibt sie weiter in Richtung der LTTE; sie schürt Ängste und Ressentiments der Singhalesen gegen die Tamilen insgesamt und den Friedensplan im besonderen. Damit bereitet sie den Boden für Pogrome;

95 Inhaltlich lehnt sie sich an die 1997-Version an. Allerdings ist die Liste der regionalen Rechte merklich ausgedünnt. Jayampathy Wickramaratne, Addressing Questions of Political Power and Tamil Aspirations in Sri Lanka, in: Malaysian Ceylonese Congress, Peace Initiatives toward Reconciliation and Nation Building in Sri Lanka, Kuala Lumpur (City Reprographic Service) 2002, S. 109ff.

96 Die Regierung hatte Solheim unterstellt, vertrauliche Informationen an Zeitungen und die Amerikaner weiterzugeben. Dies scheint aber eher ein Vorwand für die folgende militärische Offensive der Armee zu sein als ein wirklich kritischer Punkt. Dies um so mehr, wenn man bedenkt, dass die Regierung zuvor einseitig Details aus dem anvisierten „Memorandum of Understanding“ mit der LTTE veröffentlicht hat.. Sunday Leader, 20. Juni 2001.

97 Neben der Sinhala Commision sind die Sinhala Veera Vidahana, die Sinhala National Front, das Jathika Sangha Sabhawa und das National Movement against Terrorism besonders aktiv.

ferner besteht im unterentwickelten Süden die Gefahr einer erneuten Radikalisierung. Die Regierung hat diese Entwicklungen bisher ignoriert: Einerseits scheut sie sich, ihnen entgegenzutreten, um potentielle Wähler nicht zu verärgern, andererseits kommt ihr die Entwicklung gelegen, um eine weitergehende Machtteilung zu umgehen. Dieses außerhalb direkter Verhandlungen liegende Geschehen wird von der LTTE mindestens ebenso kritisch gewertet wie die Verhandlungen selbst. Es bietet die Interpretationsgrundlage, auf der die Glaubwürdigkeit der Regierung beurteilt wird und den Rahmen der Verhandlungsangebote.

Innenpolitisch gerät die PA immer mehr unter Druck, weil einerseits ihre heterogenen Koalitionspartner nicht auf eine Strategie zu vereinen sind⁹⁸ und sie andererseits einem Misstrauensvotum der UNP ausweichen muss. Nach zweimaliger Suspendierung des Parlaments sieht sich Kumaratunga gezwungen, für Dezember 2001 vorgezogene Parlamentswahlen anzusetzen. Bei hoher Wahlbeteiligung gelingt es der oppositionellen UNP unter der Führung von Ranil Wikremasinghe, einen deutlichen Sieg zu erringen.⁹⁹ Damit entsteht innerhalb der singhalesischen Seite eine Kohabitation: einer SLFP-Präsidentin stehen ein Parlament und Premier der UNP gegenüber. Dieser Premier ist jetzt, anders als die Präsidentin, zu Verhandlungen mit der LTTE bereit. Den Verhandlungen mit der LTTE entgegen steht jetzt die PA, die versucht, die UNP und die erneut vermittelnden Norweger zu diskreditieren.¹⁰⁰ Förderlich für den Friedensprozess ist eine Neuerung auf tamilischer Seite: zu den Wahlen vereinigen sich die tamilischen Parteien unter dem Banner der Tamil National Alliance (TNA)¹⁰¹ und erklären die LTTE zu der alleinigen Vertretung des tamilischen Volkes. Damit ist die Zersplitterung und Schwächung der tamilischen Interessenvertreter begrenzt. Jetzt gibt es auf tamilischer Seite einen legitimierten und durchsetzungsfähigen Verhandlungspartner. Die LTTE hat politisch den höchsten Punkt ihrer Machtkonsolidierung erreicht. Im November 2001 bekundet sie ihr Interesse an Friedensgesprächen mit Wickremasinghe und erklärt ihre Bereitschaft, unter gewissen Bedingungen auf die volle Unabhängigkeit zugunsten eines föderal-autonomen Gebildes verzichten zu wollen.¹⁰²

98 Dies zeigt sich in den widersprüchlichen Manövern der PA. Einerseits versucht sie, sich durch das Einsetzen einer Wahrheitskommission die Unterstützung der tamilischen Gruppen zu sichern, andererseits missachtet sie deren Forderungen nach einer Legalisierung der LTTE und einer Wiederaufnahme der Gespräche. Diesen Forderungen kann sie nicht nachkommen, will sie der singhalesisch-radikalen MEP, die ihren singhalesischen Chauvinismus offen propagiert, nicht vor den Kopf stoßen. Zur vollen Unterstützung der MEP wiederum kann sie sich nicht durchringen, weil Tamilen und Muslime der Regierung den Rücken kehren würden.

99 Wahlergebnisse in Südasien (Südasienbüro) Dortmund, Nr. 4, 2001, S. 62.

100 Zum Vorwurf, dass Norwegen nicht objektiv sei und gefangen in der „UNP Propaganda“, Sunday Times, 17. November 2002; Sunday Times, 16. März 2003.

101 Mit Ausnahme der EPDP.

102 Dagmar Hellman-Rajanayagam, A Chance for Solution for the Sri Lanka Imbroglia, in: Malaysian Ceylonese Congress a.a.O. (Anm. 95), S. 1ff.

5.1 Positionen und Beziehungen der Akteure in den neuen Friedensverhandlungen

Auf der singhalesischen Seite ist Wickremasinghe die einzig bleibende Alternative für Verhandlungen mit der Guerilla.¹⁰³ Die UNP bzw. ihre Koalition UNF (United National Front) stützt sich auf eine Allianz aus United National Party, SLMC, CWC und der Up-country Front. Die UNP-Allianz erhält 114 von 225 Sitzen. Auch die TNA (15 Sitze) unterstützt die Regierung. Die PA erlebt eine Erosion ihrer Stimmen von 45 Prozent auf 39 Prozent, sie kann nur in einem Distrikt die Mehrheit gewinnen. Bemerkenswert ist ihr Verlust bei ihrer angestammten Wählerklientel im Süden und insbesondere unter den Tamilen. Dem entgegengesetzt zeigt sich das Stimmverhalten gegenüber der UNP. Sie hatte innerhalb des Wahlkampfes mit der Aufnahme von Gesprächen geworben, der Wiederbelebung des Friedensprozesses und der Aussicht auf eine autonome Nord-Ost-Provinz mit Interimsregierung (ohne jedoch konkretere Aussagen zu machen) und einem Programm zur Wiederbelebung der Wirtschaft, die sich in den letzten Jahren permanent verschlechtert hat.¹⁰⁴ Der Sieg der UNP ist dabei nicht ihrem Wahlprogramm geschuldet (seit Jahren machen die Parteien wechselweise dieselben Versprechungen zu den Hauptproblemen des Landes: Beendigung des Bürgerkrieges und Belebung der Wirtschaft, ohne dass ein Fortschritt auf einem Gebiet erreicht wird), sondern der Enttäuschung der Bevölkerung gegenüber der PA. Wurde die UNP 1994 abgewählt, weil sie auf keinem Gebiet greifbare Ergebnisse vorzulegen hatte, widerfährt dasselbe heute der Peoples Alliance. Dass die UNP sich zu einer Friedenspartei entwickelt hat, nachdem sie in den letzten sieben Jahren jeglichen Versuch einer Einigung mit der PA und den Tamilen torpediert hat, ist schwer nachzuvollziehen. Kumaratunga, jetzt in der Opposition, beteuert zwar in der Öffentlichkeit ihre Friedensbereitschaft, jedoch ist abzusehen, dass sie zumindest unerschwellig versuchen wird, die UNP-Initiative zu blockieren bzw. zu stören, solange sie nicht selbst von einem Erfolg profitiert.

International hat sich der Druck, das Terroristenproblem endlich zu lösen, in Folge des 11. Septembers 2001 verstärkt. Wie sich dieser neue Versuch in die Liste der gescheiterten Friedensbemühungen eingliedert, kann z.Z. nur vorläufig bewertet werden. Bisher waren Verhandlungen, 800.000 Flüchtlinge und 70.000 Tote kein Grund, um Frieden zu schließen¹⁰⁵, sondern eher eine stetige Quelle des Misstrauens und der Verhärtung der Fronten. Anders als in der vorangegangenen Initiative werden die Friedensgespräche von Beginn an durch einen unabhängigen Facilitator begleitet. Die Unterstützung des Dialoges wird insbesondere von Norwegen geleistet, das bereits in den vorhergehenden Jahren versucht hat, zwischen den beiden Kriegsparteien zu vermitteln. Zunehmend schalten sich auch die EU, die USA und Indien, wichtige Entwicklungshilfegeber Sri Lankas, in die

103 Sunday Leader, 12. Januar 2003.

104 Central Bank of Sri Lanka: Sri Lanka Socio-Economic Data, Colombo 2001, unter: www.lanka.net/centralbank.

105 Daily News, 27. Februar 2003.

Gespräche ein.¹⁰⁶ Den entscheidenden Durchbruch bringen die Gespräche im August 2002: Hier wird der endgültige Termin für erste Verhandlungen festgelegt und vereinbart, das Verbot gegen die LTTE vorab aufzuheben. Wickremasinghe hat dies entgegen aller Einwände der Präsidentin und führender Militärs durchgesetzt.¹⁰⁷ Damit zeigt sich bereits vor Beginn der Gespräche die Bereitschaft der UNP-Regierung, nicht nur die eigenen, sondern auch die Interessen der LTTE zu berücksichtigen. Förderlich wirkt sich ferner die anstehende internationale Geberkonferenz für Sri Lanka aus – diese verspricht Geld, welches die Insel dringend benötigt. Die Vergabe der Gelder und weitergehende ausländische Investitionen sind nicht unwesentlich von der Fortführung des Friedensprozesses abhängig. Die Vergabe der Gelder ist allerdings nicht konsequent an eine endgültige Einigung bzw. Lösung gekoppelt, sondern an einen kontinuierlichen Fortschritt und die Bereitschaft der Parteien, aufeinander zuzugehen.

Die Bevölkerung ist in ihrer Unterstützung für den Frieden weiterhin gespalten. Zwar ist der Frieden ein wünschenswertes Ziel, aber nicht um jeden Preis. Wie schnell die Stimmung unter der Bevölkerung gegen den Frieden und in Richtung eines singhalesischen Chauvinismus kippen könnte, zeigt das gute Abschneiden der radikal-singhalesischen JVP bei den Parlamentswahlen 2001.¹⁰⁸ Die singhalesische Rechte hat mit der JVP ihren Einfluss im Parlament ausgebaut. Entgegen der These, dass es besser sei, radikale Parteien in den parlamentarischen Prozess einzubinden, um sie so zu „entzaubern“, steht das Beispiel der JVP, welche seit ihrer Wiederzulassung beständig an Stimmen gewinnt, z.T. mit der Regierungspartei koalitiert und trotzdem gegen den Frieden agitiert, ohne sich zu mäßigen.¹⁰⁹ Auch die singhalesische Partei Sihala Urumaya und ein Teil der

106 Zunehmend zeigen sich die USA interessiert an der Beilegung des Konfliktes. Im Mai 2000 trifft sich Solheim mit Asienexperten des Pentagon und des Nationalen Sicherheitsrates. Norwegen ist dabei verstärkt bemüht, die Unterstützung der Großmächte einzuholen. Australien, Kanada, Großbritannien, Indien und die USA stufen die LTTE mittlerweile als terroristische Vereinigung ein (Sunday Times, 7. Oktober 2001), der jegliche Aktivität in den entsprechenden Ländern untersagt ist. Bereits ein Jahr zuvor hatten die Amerikaner ihr Interesse an der Beilegung des Konfliktes bekundet (unter: www.wsws.org, 17. und 30. Mai 2000; 2. Dezember 2000). New Delhi hatte bereits im Mai 2000 seine Bereitschaft erneuert, im Konflikt zu vermitteln (unter: www.wsws.org, 17. Mai 2000). Auch der Staatssekretär des britischen Außenministeriums war bereits im Dezember 2000 in Colombo zu Gesprächen mit Vertretern der wichtigsten Parteien zusammengetroffen, um eine neue Friedensinitiative auf den Weg zu bringen.

107 Gegen die Aufhebung des Verbotes der LTTE hatte es vehemente Proteste von Teilen der Sangha, der JVP und einigen Anhängern der PA und der Präsidentin gegeben, unter: www.lanka.web 8. und 22. November 2002.

108 Die JVP kann ihre Sitzzahl von 10 auf 16 erhöhen, insbesondere in den südlichen unterentwickelten und ländlichen Gebieten (aber auch unter der Arbeiterschaft in Colombo/Gampaha) hat sie an Unterstützung gewonnen.

109 Einerseits hat man die JVP aus dem Untergrund auf die parlamentarische Ebene geholt und meint, ihre Aktivitäten kontrollieren zu können. Andererseits zeigt sich immer wieder, dass das radikale Potential der JVP nicht vollständig gebannt ist. In den Universitäten des Landes, die häufig durch Studentenorganisationen der JVP kontrolliert werden, kommt es wiederholt zu gewalttätigen Zwischenfällen bis hin zum Mord. Auch die von der JVP (z.T. in Verbindung mit radikalen Mönchen) organisierten Anti-Friedensdemonstrationen überschreiten nicht selten die Schwelle der freien Meinungsäußerung hin zur

Sangha opponieren gegen die Pläne der UNP. Ihre Anti-Föderationskampagnen erschweren die Akzeptanz in der Bevölkerung. Vorerst hat sich die Mehrheit des Volkes aber für den Frieden entschieden¹¹⁰. Eine Garantie, dass dies längerfristig so bleibt und mögliche Verhandlungserfolge auch gesellschaftlich akzeptiert werden, gibt es hingegen nicht.

Auf tamilischer Seite ist die LTTE erstmals, legitimiert durch die TNA, alleinige Vertretung der Tamilen *und* anerkannter Verhandlungspartner der Regierung. Dass die Spaltung (und damit die Schwächung im Friedensprozess) im tamilischen Lager trotzdem nicht gebannt ist, zeigt Ende März 2003 die TULF, welche beginnt, eine eigenständige Rolle für ihre Partei zu fordern.¹¹¹ Der Friedenswillen der LTTE hat sicher auch eine internationale Dimension: In den USA, Kanada, Großbritannien und Australien, in denen sich eine relevante tamilische Diaspora befindet, steht die LTTE auf der Liste der verbotenen Organisationen, dieses könnte sie von monetären Zuflüssen abschneiden. Darüber hinaus hat die Guerilla festgestellt, dass sich der Kontakt zwischen der sri-lankanischen Regierung und den USA in ihrem Kampf gegen den weltweiten Terror verstärkt. Obwohl ein militärisches Eingreifen der USA unwahrscheinlich ist, weiß die LTTE, dass diese erheblichen internationalen Einfluss gegen sie gelten machen könnten. Wickremasinghe, der sich bisher nicht als Freund der LTTE und Friedensapostel hervorgetan hat, ist sicher grundsätzlich kein Wunsch kandidat der Guerilla. Dass die LTTE sich aber mit Wickremasinghe „angefreundet“ hat, zeigte sich bereits während des Wahlkampfes 2001: der UNP wurde gestattet, in den besetzten Gebieten Wahlkampf zu betreiben. Prabhakaran rief die Tamilen auf, nicht länger die Präsidentin, sondern Wickremasinghe zu unterstützen.¹¹² In der Wickremasinghe-Initiative werden weitestgehend die Kriterien Zartmans erfüllt. Erstens sind die Verhandlungsführer beiderseitig anerkannt und legitimiert, zweitens besteht ein beiderseitig wahrgenommenes Patt und es besteht drittens über die Zugeständnisse und Angebote der Konfliktparteien eine mögliche Lösung.

5.2 Erfolgreicher Prozess durch veränderte Inhalte?

Schon am Tag der Parlamentsvereidigung setzt die UNP eine einmonatige Waffenruhe in Kraft, gleichzeitig hebt die Regierung als Zeichen des guten Willens das wirtschaftliche Embargo gegen den Norden und Osten auf. International scheint Wickremasinghe um Ausgleich bemüht: Er sichert sich die Unterstützung Indiens, das aber darauf verzichtet,

rassistischen Hetze gegen Tamilen, andere Minderheiten oder den Staat. Scheinbar gibt es in der sri-lankanischen Bevölkerung einen erheblichen Anteil, der den rassistischen Kurs der JVP unterstützt.

110 Zur Agitation gegen den Frieden: Die Wochenzeitung (WoZ), 14. Februar 2002. Für den Frieden stimmen 80,7 Prozent, Social Research Unit Centre for Policy Alternatives unter: www.wsws.org 14. März 2002; Grassroots Support for an End to War, update July 2002. www.lanka.net.

111 Während die tamilischen Parteien der TNA sich als parlamentarische Verbindung für die LTTE sehen, versucht die Guerilla, deren Rolle herunterzuspielen. Zum Anspruch der LTTE als einzige legitime Vertretung, unter: www.wsws.org 17. April 2002. Zur Auseinandersetzung zwischen LTTE und TULF, Sunday Times, 30. März, 6. April und 13. April 2003.

112 Unter: www.wsws.org 3. Januar 2002; Junge Welt, 12. Januar 2002.

als offizieller Mediator in den Prozess einzugreifen. Norwegen hatte zu Beginn nicht die Rolle eines Mediators inne, sondern die eines Facilitators für technische und logistische Unterstützung. Über die Zeit sind die Norweger aber zum direkten Schlichter von Streitigkeiten geworden.¹¹³ Mit Hilfe der norwegischen Unterhändler unterzeichnen die UNP-Regierung und die LTTE am 22.02.2002 das sogenannte Memorandum of Understanding (MOU), welches den Waffenstillstand formell bekräftigt. International löst das Memorandum ein positives Echo aus.¹¹⁴ In den ersten Gesprächen der folgenden drei Monate soll die Grundlage zu Verhandlungen über eine politische Lösung geschaffen werden. Im Memorandum sichert sich die LTTE einen günstigen Status für die Gespräche. Prozessual richtet man sich nach den Wünschen der LTTE, zuerst eine „Normalisierung“ des Nord-Ostens voran zu treiben. Beide Seiten sind soweit zu Zugeständnissen bereit, dass eine Form des Ausgleiches jetzt erstmals möglich erscheint: Die LTTE hat ihre Forderung nach einem separaten Staat abgeschwächt und ihre Forderung nach Aufhebung des LTTE-Verbotes vor Unterzeichnung des Memorandum aufgegeben.¹¹⁵ Als Gegenleistung erkennt die Regierung durch die Verhandlungen mit der LTTE ihre Legitimität als einzige Vertretung des tamilischen Volkes an, ferner erhält eine gewisse Anzahl von politischen und unbewaffneten LTTE-Kadern das Recht auf Bewegungsfreiheit im Norden und Osten. Darüber hinaus hat die Regierung angedeutet, dass sie sich eine zweijährige Übergangsregierung im Nord-Osten vorstellen könnte. In dieser hofft die LTTE durch ihre bereits weitgehend ausgebaute politische, fiskalische und administrative Struktur, die Oberhand

113 Noch unter der PA-Regierung hatte sich Norwegen über Modalitäten für eine erste Phase der Verhandlungen unterhalten. Geplant war damals, vor den „Gesprächen über Gespräche“ keinen Waffenstillstand zu vereinbaren, sondern diesen erst auszurufen, wenn Vereinbarungen über Verhandlungsinhalte, Ausgangsbedingungen, Zeitrahmen usw. zustande gekommen sind, also die militärische Option neben Verhandlungen beizubehalten.

114 So verlautete von Colin Powell, dass die USA zu 100 Prozent auf der Seite von Sri Lanka stehen und bereit sind, im Friedensprozess jegliche Unterstützung zu leisten, unter: www.wsws.org 14. März 2002, www.theacademic.org 5. November 2002.

115 In der ersten Pressekonferenz im April seit 12 Jahren, erklärt Prabakaran seine Bereitschaft, eine Verhandlungslösung zu finden. Obwohl er abstreitet, von den USA oder ihren Verbündeten unter Druck gesetzt worden zu sein, bemüht er sich offensichtlich, seine Unterstützung für „Krieg gegen Terror“ kundzutun. Laut der Sunday Times und Island verhandeln die USA mit der Regierung über den Zugang zu ihren Häfen und Flugplätzen. Ziel ist es, ein Verteidigungsabkommen zu unterzeichnen, das den Amerikanern Zugang zum indischen und südostasiatischen Raum liefert. Für die Regierung bedeutet dies eine Stärkung ihres Militärs bzw. ihrer Position gegenüber der LTTE. Sri Lanka erhält seit Jahren Unterstützung in der Ausbildung seiner Militärkader durch verschiedene Länder, so auch durch die USA. Island vom 24. Juli 2002 berichtet unter Berufung auf US-Staatssekretär Armitage, dass eine Hochschule der Armee auf der Insel gegründet werden soll. Zudem leisteten im August und September verschiedene Teams der US-Marine Trainingseinheiten in Sri Lanka ab. Im September berichtete die Times of India, dass sich ein amerikanisches Expertenteam auf Sri Lanka aufgehalten habe. Nachdem die LTTE auf der Liste der terroristischen Vereinigungen steht, muss sie fürchten, von ihrer lebenswichtigen finanziellen und politischen Unterstützung im Ausland abgeschnitten zu werden – dieser Isolation könnte ebenso gut die Zerschlagung folgen, sollten die USA zu dem Schluss kommen, dass die LTTE ihre Antiterrorstrategie untergräbt. Neben den positiven Worten, die Prabhakaran für Wickremasinghe fand, deutete er an, dass eine Interimsregierung unter Leitung der LTTE im Norden denkbar sei. Unter: www.wsws.org 17. April und 20. Juni 2002.

zu behalten. Wie nervös man auf beiden Seiten ist und wie anfällig die Verhandlungen gegen Störungen sind, zeigt sich in der Tatsache, dass noch einen Tag vor Unterzeichnung des Memorandums von den Vertretern beider Seiten dessen Existenz geleugnet wird.¹¹⁶

Die Unzulänglichkeiten der vorausgehenden Verhandlungen sind so weit wie möglich behoben worden: Das militärische Primat ist ausgesetzt, neben dem LTTE-freundlichen Prozess der Verhandlungen scheint diesmal auch die personelle Zusammensetzung der Delegation für beide Seiten zufriedenstellend zu sein.¹¹⁷ Insgesamt ist festzustellen, dass die Gespräche auf einer höheren Ebene stattfinden dies war u.a. ein Kritikpunkt der LTTE in der vorherigen PA-Initiative. Inhaltlich werden schnell Kernfragen berührt, die vorher unverhandelbar waren. So kündigt die LTTE an, dass sie sich mit einer substantiellen Autonomie bescheiden will. Zudem werden bereits drei weitere Verhandlungsrunden in den nächsten Monaten vereinbart und eine gemeinsame Arbeitsgruppe, die bei der Neuansiedlung und beim Wiederaufbau des Nordens helfen soll. Ferner einigt man sich auf die Einrichtung eines internationalen Monitoring Systems: die Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), die einen Teil der Diskrepanzen zwischen LTTE und dem Militär abfangen soll. Die SLMM hat allerdings nur beobachtende und keine intervenierende Funktion. Die Parteien können sich mit Verletzungen des Friedenabkommens an die SLMM wenden, welche die Beschwerden an entsprechende Subkomitees oder Anführer der Parteien weiter gibt.¹¹⁸ Alle Vereinbarungen werden im Prozess der Verhandlungen gemeinsam erarbeitet und sind nicht das Ergebnis einer einseitigen Setzung einer Partei. So ist sichergestellt, dass keine der Parteien sich ausgegrenzt oder benachteiligt fühlt. Zudem gelingt es den Norwegern, innerhalb der Gespräche das Verständnis der LTTE und der Regierung für die Interessen und Schwierigkeiten der Gegenseite zu fördern.

Inhaltlich einigt man sich auf konkrete Maßnahmen *to improve normalcy and to facilitate further de-escalation* und grundsätzlich auf die Installierung eines Wiederaufbau-Fonds für den Nord-Osten. Offensichtlich bemühen sich die Parteien, eine versöhnliche, pragmatische und positive Haltung zu demonstrieren: In der zweiten Gesprächsrunde im November 2002 werden drei paritätisch besetzte Subkomitees, die sich mit dem Wiederaufbau im Norden und Osten, der militärischen De-Eskalation sowie politischen Angelegenheiten beschäftigen sollen¹¹⁹, gebildet. Einen Monat später wird bereits von einer „föderalen Lösung“ (man beachte die LTTE-Begriffswahl: Power Sharing statt Devolution of Power) gesprochen. Die Hinwendung zur Föderation bedeutet für beide Seiten erhebliche

116 Zur Beruhigung des Militärapparates hat Wickremasinghe ferner beschlossen, die Verteidigungsausgaben vorerst nicht zu kürzen. Bedeutungsvoll ist ferner, dass er den Vertrag im Norden (Vavuniya) unterschrieben hat, um gleichzeitig eine Rede vor seiner Truppe zu halten.

117 Unter der Vermittlung Norwegens trifft eine hochrangige LTTE-Delegation auf Vertreter der Regierung. (Ansprache Balasinghams: „We are optimistic“ Tamilnet, 16. August 2002; unter: www.tamilnet.com).

118 Statement zur Lage: www.theacademic.org. 16. Oktober 2002; die Stärke der SLMM liegt in ihrer vielfach bewiesenen Unparteilichkeit. Durch ihre Vermittlung konnten schon einige kritische Situationen entschärft werden. Sunday Times, 23. Februar 2003.

119 Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 23. November 2002; Abschlussstatements aller Parteien mit inhaltlichen Vereinbarungen der zweiten Runde unter: www.formin.gov.lk.

Kompromisse. Das Ziel ist jetzt eine „interne Selbstbestimmung“ der Tamilen durch eine föderale Struktur innerhalb eines geeinten Sri Lanka. Die endgültige Entscheidung soll über eine neue Verfassung plus ein Referendum bestätigt werden.¹²⁰

Für die Ernsthaftigkeit der Verhandlungen spricht, dass beide Seiten eine Rückkehr zum Krieg quasi ausgeschlossen haben und den Prozess (unter den derzeitigen Bedingungen!) als „irreversibel“ betrachten. Weiterhin dass, zumindest in den ersten Gesprächsrunden, über aufkommende Diskrepanzen, z.B. die Frage der Installation von neuen Gerichten im Nord-Osten durch die LTTE oder Klagen der LTTE über die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Militärs, von beiden Seiten Deeskalationsbereitschaft erkennbar ist. Man verharnt nicht länger auf Positionen, sondern berücksichtigt bei der Durchsetzung der eigenen Interessen auch die Gegenseite. Die Kooperations- und Deeskalationsbereitschaft scheint sich auch in kritischen Situationen zu bewähren. So kann Anfang Februar 2003, als vor der Küste der Nordinsel ein Waffenschmugglerboot mit LTTE Kadern aufgebracht wurde, die prekäre Lage durch ein gemeinsames Statement der Parteien entschärft werden. Ein ähnlicher Vorfall ereignet sich Ende März 2003. Zu diesem Zeitpunkt verhandeln Vertreter der Regierung und der LTTE in Berlin (fünfte Runde der Friedensgespräche).¹²¹ Die Verhandlungen erleichtert, dass die LTTE die Absicht erklärt hat, sich von einer militärischen in eine politische Organisation zu verwandeln. Ebenso soll zukünftig auch anderen Parteien die politische Betätigung im Nordosten erlaubt sein. Damit ließe die LTTE (neben dem Abrücken von einem separaten Eelam) ihren zweiten Anspruch fallen: die Alleinvertretung der Tamilen.¹²² Die Regierung hat damit die Möglichkeit, sich gegen Vorwürfe der Opposition zu schützen, dass man mit Terroristen nicht verhandeln dürfe, sondern sie militärisch bekämpfen müsse.

Trotzdem ist nur verhaltener Optimismus angezeigt: Die Schwierigkeiten stehen erst noch bevor: die Machtteilung des singhalesischen Zentrums, die politisch-administrative Konkretisierung und die tatsächliche Implementierung der Ergebnisse. Denn die ersten direkten Friedensgespräche finden vor dem Hintergrund schwerer innenpolitischer Spannungen zwischen Premier und Präsidentin statt, die bereits jetzt anzeigen, dass die Kohabitation nicht zur stärkeren und notwendigen Zusammenarbeit von UNP und PA führt, sondern zu weiterer Konfrontation. Wie empfindlich auch die Sicherheitsbedürfnisse beider Seiten noch immer sind, zeigen die Auseinandersetzung um die High Security Zones (HSZ). Durch die Rückkehr tamilischer Flüchtlinge in die von der Armee kontrollierte Sicherheitszone bzw. die von der Armee okkupierten Gebiete befürchtet man inner-

120 Ursprünglich plante die Regierung nicht nur einen Zusatz oder Ergänzungen zur Verfassung zu machen, sondern durch eine neue zu ersetzen. Daily News, 17. Dezember 2002.

121 Sunday Leader, 9. Februar und 23. März 2003. Die LTTE hat die Vorwürfe, dass es sich um einen Waffentransport handele, bestritten. Sunday Times, 23. Februar 2003.

122 Balasingham zur „Politisierung“ der LTTE, unter: www.oneworld.net 4. November 2002; in seiner Absprache zum LTTE Heros Memorial Day hat Prabhakaran Balasinghams Aussagen weitgehend gestützt. Trotzdem machte er klar, dass die LTTE jederzeit bereit sei, zu den Waffen zurückzukehren, wenn keine angemessene politische Lösung gefunden wird. Sunday Times, 1. Dezember 2002, Island, 3. Dezember 2002.

halb des Militärs eine Infiltration von Guerilla-Kadern in die sensiblen Zonen, in denen sich Armeecamps befinden. Während die LTTE die vorbehaltlose Rückkehr der Vertriebenen in die Nähe der HSZ fordert, weigert sich die Armee dem zuzustimmen, ohne dass die LTTE zuvor ihre Waffen niederlegt.

Obwohl das Militär bisher eher ein untergeordneter Akteur war, deuten sich ein zunehmender Widerstand und eine gewisse Autonomisierung dieser Ebene an. Die Lage eskaliert, als die Armeeführung¹²³ „ihren De-Eskalationsplan“, angeblich ohne Autorisation der Regierung und das Einverständnis der LTTE, veröffentlicht. Im Plan werden die Kader der LTTE als Terroristen bezeichnet, und es sieht u.a. vor, sie zu entwaffnen. Problematisch ist das eigenmächtige Handeln des Militärs auch deshalb, weil es der direkten Befehlsgewalt der Präsidentin untersteht. So ist die harte Linie nicht nur innerhalb des Armeeapparates zu suchen, sondern auch in der Verbindung zu Kumaratunga, welche die Initiative der Armee ausdrücklich begrüßt hat. Seither weigert sich die LTTE, auf Komiteeebene mit den Militärs zu weiteren Gesprächen zusammenzukommen. Die Art und Weise der Aufkündigung zeigt, dass auch innerhalb der LTTE der politische Flügel noch nicht die Oberhand gewonnen hat bzw. vom militärischen in Frage gestellt wird. Die Entscheidung wurde nicht von der politischen Führung bekannt gegeben, sondern von Karuna, einem Hardliner, Vertrauten und Kampfgenossen Prabhakarans.¹²⁴ Es ist nicht unrealistisch, hinter diesem Gebaren Kalkül oder Taktik der LTTE zu vermuten, um die Regierung zu Zugeständnissen zu bewegen und den eigenen Spielraum in den Verhandlungen auszutesten. So darf getrost bezweifelt werden, ob die Ambitionen der LTTE bezüglich der Wiederansiedlung von Flüchtlingen in der HSZ tatsächlich ausschließlich humanitärer Natur sind. Zu einseitig ist die Fixierung auf die Rückkehr in und um die Sicherheitszone, während die Rückführung in andere Gebiete kaum angesprochen wird.

5.3 Innerethnische Konkurrenz und Monopolisierung der Macht

Die offizielle Zielperspektive der LTTE hat sich mit der Ausrichtung auf eine politische Föderation anstelle einer militanten Lösung wesentlich geändert. Die neue Strategie des interest-based bargaining wird von der LTTE aber durch verschiedene Machterhaltungsmaßnahmen abgesichert. Um ihre starke Position zu halten, ist die LTTE auch bereit, gegen die Regelungen des MOU zu verstoßen. Dem Anspruch einer Eingliederung in den politischen Mainstream und die Demokratisierung ihrer Organisation steht de facto bisher eine monopolistische Handlungsweise gegenüber.¹²⁵ Trotz gegenteiliger Äußerungen

123 Armee Generalmajor S. Fonseka und Kommandeur L. Balagalle.

124 Zum De-Eskalationsplan des Militärs: Sunday Leader, 5. Januar 2003. Zur Position der LTTE: Karuna soll dabei nicht seine eigene Meinung vertreten haben, sondern die Prabhakaran, mit dem er sich am 14. Dezember 2002 getroffen hat. Da Karuna als Hardliner bekannt ist, muss man sich fragen, ob Prabhakaran ihn nicht absichtlich einsetzt, um als Gegenpol zum politischen Führer Thamilselvan in Good-cop-bad-cop Manier zu agieren. Sunday Leader, 12. Januar 2003.

125 Die Übertragung der „Verhandlungsmacht“ auf die LTTE durch die TNA ist eher als Katalysator der Friedensgespräche gedacht gewesen, nicht als Zementierung des Alleinvertretungsanspruchs. Trotzdem

hält die LTTE an ihrem Alleinvertretungsanspruch fest. Zu lange hat sie sich bemüht, die tamilisch-parlamentarischen Vertreter zu diskreditieren und andere kleinere Guerillaorganisationen vehement bekämpft, als dass sie ihnen jetzt freiwillig in demokratischer Machtteilung den neuen „Staat“ überlassen würde. Entgegen der Zusagen kommt es immer wieder zu gewaltsamen Zusammenstößen mit Sympathisanten anderer Organisationen und Parteien. Das Monopol zeigt sich auch in der Haltung gegenüber der tamilischen Bevölkerung, von der die LTTE Gebühren und Steuern unter stillschweigender Duldung der Regierung erhebt und deren „Ein- und Ausreise“ sie kontrolliert. Auch die Neueinrichtung von Gerichten und Polizeistationen deutet an, dass die LTTE bemüht ist, die Ausweitung ihres fiskalischen und administrativen Netzes zu forcieren, um Tatsachen zu schaffen, an denen im Falle eines Friedensvertrages nicht vorbeizukommen ist.¹²⁶ Etliche Medienberichte über die Thematik haben insbesondere im radikalen Süden des Landes zu Unruhe und Protesten geführt. Dies lässt vermuten, dass die militärische Option eine Alternative bleibt und sowohl die Armee wie die LTTE dem Friedensprozess nicht vollständig trauen. Angesichts gegenseitiger Gewalt, gebrochener Versprechen und gescheiterter Friedensverhandlungen in den letzten Jahrzehnten ist die heutige Annäherung der Parteien aber sehr positiv zu bewerten.

Innerhalb der singhalesischen Parteien haben sich die Positionen wenig verändert. Die schnelle Einigung in den Gesprächsrunden und die prompte Weitergabe der Ergebnisse an die Presse lassen darauf schließen, dass Regierung und LTTE der innenpolitisch instabilen Situation in Sri Lanka neuen Halt geben wollen.¹²⁷ Für die Radikalen ist das geplante Abkommen schlicht Vaterlandsverrat. An eine Kooperation zwischen UNP und PA ist nicht zu denken, wie Stellungnahmen Kumaratungas zeigen, welche beklagt, weder über das MOU noch über weitere Regierungsaktivitäten informiert zu sein.¹²⁸ Kumaratunga, deren PA-Stimmen im Parlament für eine Verfassungsänderung gebraucht würden, hat sich gegen weitere Zugeständnisse an die LTTE ausgesprochen und mit der Auflösung des Parlaments, d.h. Neuwahlen, gedroht. Solange der Waffenstillstand hält, wirtschaftliche

ist die TNA jetzt auf den guten Willen der LTTE angewiesen. Ende Februar vereinbaren LTTE und TNA einen regelmäßigen Austausch, über die mit der Regierung zu diskutierenden Punkte wie die Wiederherstellung von Normalität im Nord-Osten und Maßnahmen zur Rehabilitierung. Zu diesem Zweck wird ein Komitee eingesetzt, das sich monatlich treffen soll; unter: www.tamilnet.com 23. Februar 2003. Der LTTE scheint aber weniger an gleichgewichtiger Partnerschaft als an Vorherrschaft gelegen zu sein: So musste die Einweihungszeremonie der Jaffna-Bibliothek durch die TULF verschoben werden, weil auf der Feier auch Teilnehmer der POLTE, EPDP, EPRLF waren. Diese werden von der LTTE als „anti-tamil-elements“ abgelehnt. Interessant ist, dass sich die Bibliothek nicht in LTTE-Gebiet, sondern auf regierungskontrolliertem Territorium befindet und die Regierung nicht gegen die LTTE interveniert. Sunday Times, 16. Februar 2003; wsws.org 23. Juli, 8. August und 25. September 2002.

- 126 Während die LTTE behauptet, es handele sich um Institutionen, die bereits seit 1993 bestehen, gibt es zahlreiche Hinweise auf das Gegenteil.
- 127 Nach einer Umfrage des Center for Policy Alternatives zeigt sich im Süden des Landes eine Abnahme in der Unterstützung des Friedensprozesses. Sunday Observer, 23. Februar 2003.
- 128 Darüber hinaus versucht die UNP, die Rechte der Präsidentin bzgl. Parlamentsauflösung und Befehlsgewalt über die Streitkräfte durch Verfassungsänderungen zu beschneiden. Sunday Times, 3. November 2002. Zur internationalen Kritik an den Manövern der Präsidentin Sunday Leader, 24. November 2002.

Verbesserung erreicht werden und die Minderheitsparteien hinter der UNP stehen, gibt es für die PA jedoch kaum eine Möglichkeit, legal und ohne internationalen Vertrauensverlust an die Macht zurückzukehren. Im Gladiatorenkampf der beiden Großparteien wundert es nicht, dass die PA beginnt, international und insbesondere in Indien, Zweifel an Hergang und Ergebnissen des Friedensprozesses zu säen.¹²⁹ Entgegen der Konfrontation mit der PA gibt sich die UNP gegenüber der LTTE, in und außerhalb der Gespräche, betont rücksichtsvoll und kooperativ. Sie weiß, dass weder die Mehrheit der eigenen Bevölkerung und die Wirtschaft noch die internationale Gemeinschaft eine Rückkehr zum Krieg zum derzeitigen Zeitpunkt gutheißen würden.

Obwohl LTTE und Regierung die Hauptverhandlungspartner sind, nimmt ein weiterer Akteur Einfluss auf die Verhandlungen, der eine Einigung erheblich erschweren könnte. Die Muslime der Ostregion fordern, als „dritte Kraft“ an den Verhandlungen über den zukünftigen Staatsaufbau beteiligt zu werden. Regierung und LTTE müssen die Forderungen der Muslime ernst nehmen, da die UNP eine Koalition mit dem SLMC bildet und die LTTE im Falle eines Referendums über die Zusammenlegung der Provinzen die Stimmen der Muslime benötigt.¹³⁰ Ein erheblicher Teil der muslimischen Bevölkerung der Ostprovinz befürchtet, unter LTTE-Herrschaft zur Minderheit unter Tamilen zu werden. Die LTTE reklamiert zwar seit Jahren auch die Vertretung der Muslime, das wird von diesen aber zurückgewiesen, zumal nach LTTE-Massakern an Muslimen Anfang der 90er die LTTE an Glaubwürdigkeit verloren hat.

Das gesteigerte Interesse der internationalen Kreise ist zwar nicht ursächlich für die neue Friedensinitiative, wirkt sich aber positiv auf die Verhandlungen aus. Der Fortgang der Gespräche wird von ihnen begrüßt, ohne jedoch der LTTE internationale Legitimität zu geben, da sich die Guerilla noch nicht vollständig von ihrer gewaltsamen Praxis gelöst hat. Auf der internationalen Geberkonferenz in Oslo waren hochrangige Vertreter aus Japan, Großbritannien und den USA anwesend, die öffentlich den Druck auf die LTTE erhöht haben, sich von ihrer „Taktik des Terrors“ zu distanzieren. Wie weit die LTTE noch von einer politisch-parlamentarischen Organisation entfernt ist, zeigt der Widerspruch Balasinghams auf diese Forderung. Nach Reuters bemerkte er: „Dazu sei es noch zu früh“, ein Statement, welches Wikremasinghe wiederum als „falsche Wiedergabe Balasinghams“ abzuschwächen versuchte. Diese kleine Episode ist symptomatisch für die Haltung und das Verhältnis der beiden Parteien in der neuen Friedensinitiative. Während beide zwar mit ihren Forderungen aufeinander zugehen, fällt der Regierung eindeutig das

129 Neben der Gefahr eines Separatstaates reagieren die Inder empfindlich auf den nun großen Einfluss Großbritanniens, der USA und Norwegens in der Region und auf das zunehmende Engagement der Japaner – ihnen wird die Unterstützung Pakistans nachgesagt. Sunday Leader, 8. und 15. Dezember 2002. Japan ist vor Deutschland der größte bilaterale Geber Sri Lankas. Eine zweite PA-Protest-Tour startet Anfang April, Sunday Times, 6. April 2003.

130 Ein erster Schritt ist die Aufnahme der Muslime in das Komitee für Wiederaufbau- und Rückkehrfragen sowie die Teilnahme von Minister Noordeen Mashoor (Vanni Rehabilitation) an der Regierungsdelegation zur Oslo Geber Konferenz entsandt. Sunday Observer, 24. November 2002.

ausgleichende Moment und eine nachsichtige Haltung im Friedensprozess zu, die Verstöße der LTTE gegen das MOU aufzufangen.¹³¹

5.4 Prozess- vs. Ergebnisorientierung: Probleme und Ausblick bis Mitte 2003

Insgesamt verhandeln die Parteien in den ersten sechs Gesprächsrunden eher prozess- als ergebnisorientiert von einem großen Treffen zum nächsten, ohne über eine (zumindest offiziell bekannte) umfassende Gesamtstrategie für Frieden, Gerechtigkeit und Stabilität zu verfügen; sieht man einmal von den vagen Äußerungen über eine zu bildende Föderation ab. Einerseits macht dieser offene Charakter den Erfolg der Verhandlungen aus, da er den Wünschen der LTTE entgegenkommt, die sich in der Vergangenheit immer mit bereits fertigen, kaum mehr zu ändernden Friedensplänen konfrontiert sah. Dies erleichtert es auch, unter scheinbar festgeschriebenen Eingangspositionen die Interessen und Bedürfnisse der Parteien freizulegen. Konfliktlösungen werden nicht bereits zu Beginn auf der Grundlage von Maximalforderungen festgestellt, sondern verschiedene Möglichkeiten einer Konfliktregelung werden diskutiert. Damit hat man die Ebene des *positional bargaining* verlassen und ist zu einer Art *interest-based bargaining* übergegangen. Andererseits verlassen sich beide Parteien aber zu sehr auf ihre sechswöchigen, medial inszenierten Treffen und die erzielten Fortschritte. Durch die Fixierung auf die großen Verhandlungsrunden hat die Bevölkerung die Erwartung, dass jedes Mal wesentliche Fortschritte erreicht werden müssen. Diese werden in Zukunft aber geringer ausfallen und sich weitaus langsamer vollziehen, weil gerade die Auswahl und Konstruktion des konkreten föderalen Modells eine Vielzahl von Sitzungen und Kompromissen erfordert. Fraglich ist hier, inwiefern die Verhandlungsdelegation der LTTE präpariert ist, diesen Verhandlungen standzuhalten bzw. sich konstruktiv zu beteiligen. Die LTTE besteht aus Kämpfern, nicht aus Diplomaten. Sie setzte ihre Ziele bisher gewaltsam im Kampf durch und nicht in langwierigen Verhandlungen.¹³² Auf den unteren Ebenen der Komitees steckt die Kooperation nicht selten fest. Der Erfolg steht und fällt mit den Großtreffen und den Vereinbarungen der Verhandlungseliten. Zudem sind weder die Opposition und die Muslime noch Kreise der Zivilbevölkerung angemessen beteiligt. Die Lösungen sind vorrangig pragmatisch und werden zentral gesucht. Während man auf der obersten Ebene *problem solving* betreibt, handeln die Komitees nicht selten nach dem alten Prinzip des *positional bargaining*.¹³³

131 Peiris im Daily Mirror, 27. Februar 2003. Zur Verletzung des MOU durch die LTTE eine Auflistung in der Sunday Times, 23. Februar 2003. Stellungnahme der Weltbank: „No talks, no money...“ Sunday Times, 16. März 2003.

132 Problematisch kann dieser Punkt werden, wenn sich der Gesundheitszustand des Vorgeziediplomaten Balasinghams weiter verschlechtert, so dass er als Hauptverhandlungspartner auf LTTE-Seite ersetzt werden muss. Island, 26. Januar 2003.

133 Dies zeigt sich beispielsweise im Aufkündigen der Zusammenarbeit zwischen dem Subkomitee für Normalisierung und De-Eskalation und den sri-lankanischen Vertretern des Militärs, nachdem Gen. Fonseka und Kom. Balagalle „ihren“ unautorisierten De-Eskalationsplan veröffentlichen.

Die Losung der Regierung lautet, sich auf keinen Fall von der LTTE provozieren zu lassen oder den Friedensprozess selbst zu unterminieren. Militärisches und politisches Gleichgewicht zwischen Regierung und LTTE in den Verhandlungen sind die Grundlage dieser pragmatischen Friedensoffensive, deren Ziel einerseits die Stabilisierung des politischen Systems in Form eines einheitlichen Staates und der Garantie der zentralen Macht ist sowie andererseits ein Aufschwung der Wirtschaft, mittels dessen das Unruhepotential im Südens gebunden werden kann. Eine Zweidrittelmehrheit im Parlament besitzt die UNP aber ebenso wenig wie vor ihr die Kumaratunga-Regierung. Die Kooperation zwischen den singhalesischen Großparteien beschränkt sich auf Alibi-Komitees, die die Fragen und Anregungen der Opposition bearbeiten sollen. Obwohl sich die UNP in den Gesprächen mit der LTTE kooperativer Praktiken bedient, fehlt ihr gegenüber der PA genau diese Orientierung. An dieser Konstellation ist die PA nicht ganz schuldlos. Kumaratunga versucht, mit dem buddhistischen Klerus und der JVP¹³⁴ Allianzen gegen die UNP zu schmieden. Es passt ins Bild, dass die PA in den letzten Monaten wiederholt mit der JVP auf der Suche nach einer Wahlkampfallianz zusammengetroffen ist.

Die LTTE formuliert ihre Forderungen wenn nötig auch um den Preis einer Eskalation. Gegenüber Zugeständnissen, die ihren Status gefährden könnten, zeigt sie sich resistent. So hatte man sich zur Lösung des HSZ-Problems mit der Regierung geeinigt, die Meinung eines internationalen Beraters einzuholen. Obwohl die LTTE mit der Wahl und dem Verfahren einverstanden war, wurden der Bericht und seine Empfehlungen abgelehnt, als klar wurde, dass es auf eine Entwaffnung der LTTE hinauslaufen könnte.¹³⁵ Auch mit der Umsetzung des MOU und den Zusagen aus den verschiedenen Gesprächsrunden nimmt die Guerilla es nicht so genau. Fortgesetzt gibt es Berichte über die Rekrutierung von Kindersoldaten durch die LTTE, obwohl sie schon vor Monaten erklärt hat, diese Praxis einzustellen und mit UNICEF ein Programm der Wiedereingliederung früher rekrutierter Kinder ausarbeiten wollte.¹³⁶ Die Regierung scheint trotz dieser Mängel weiterhin geneigt, Verfehlungen der LTTE hinzunehmen und auch Vorwürfen der Opposition und der internationalen Akteure entgegenzutreten.¹³⁷ Interessant ist, dass dies anscheinend auf

134 Wie angespannt die Lage ist, zeigt die Behauptung Kumaratungas, dass der Premier ihre Ermordung planen würde: „I swear to god, Ranil Wikremasinghe is holding a gun to my head, saying he will shoot me if I do not support the peace process“. Sunday Times, 5. Januar 2003. Derweil hat die JVP verlauten lassen, sie sei nicht gegen den Frieden, nur gegen ein „Nachgeben“ gegenüber der LTTE.

135 Leitung: S. Nambiar, General-Leutnant der indischen Armee a. D. Bericht: Sunday Times, 2. Februar 2003.

136 Nach Regierungsangaben verfügt die LTTE derzeit über 13.000 Kader. Unterstellt (und von der LTTE nie dementiert) wird, dass die Guerilla anstrebt, weitere 10.000 zu rekrutieren. Sunday Observer, 9. Februar 2003, Island, 26. Januar 2003.

137 Dass die LTTE an internationalen Terrain gewonnen hat, zeigt sich nicht zuletzt in der Ankündigung des Stellvertretenden US-Außenministers Armitage, die LTTE von der schwarzen Liste zu nehmen. Sunday Leader, 26. Februar 2003. Trotzdem ist auf Seiten der LTTE ein gewisser Kollisionskurs nicht zu übersehen. Sunday Times, 16. Februar 2003. Dass sich die LTTE in den Friedensprozess nicht vollständig einbinden lassen und ihre Autonomie bewahren will, zeigt sich in ihrer Aufforderung an die Diaspora-Tamilen, für das neue „Tamil Eelam Financial Project“ zu spenden – (angeblich Gelder zum Wieder-

einer stillschweigenden Übereinkunft beruht: So hält es die LTTE nicht einmal für nötig zu dementieren, dass sie nebenher international Waffenkäufe tätigt. Die lapidare Rechtfertigung zeigt die Doppelbödigkeit des Friedens: „Erstens sei die Beschaffung von militärischer Hardware nicht im Friedensabkommen erfasst, und zweitens tue die sri-lankanische Armee ja selbiges“.¹³⁸ Beide Parteien profitieren vom bisher erreichten „Zwischenergebnis“: der weitgehenden Abwesenheit von Krieg und Gewalt, den anvisierten Entwicklungsgeldern und ihrem politischen Status quo. Das macht den Anreiz zu einer weitergehenden Einigung und tiefgreifenden Zugeständnissen, insbesondere für die LTTE, wenig attraktiv. Damit besteht die Möglichkeit, dass der *Prozess* der Friedensverhandlungen kein Zwischenstadium, sondern das Endergebnis bleibt, ohne dass eine dauerhafte politisch und demokratische Lösung erreicht wird.

Die Stabilität der Gespräche und der Ausgleich von Missverständnissen und Diskrepanzen ist nicht zuletzt der norwegischen Mediation zu verdanken. Norwegen wird von beiden Seiten als Mediator akzeptiert und als unparteiisch eingeschätzt. Ferner existieren keine Eigeninteressen der dritten Partei, die mit den Wünschen einer der Konfliktparteien kollidieren oder die Verhandlungen in eine bestimmte Richtung drängen wollen. Schwierig bleibt die Situation trotzdem:

Ende April 2003 werden die Probleme der Verhandlungen offenkundig: die LTTE entscheidet, sich zeitweise aus den Friedensverhandlungen zurückzuziehen. Von der Guerilla wird diese Maßnahme mit der mangelhaften Umsetzung der erzielten Ergebnisse aus den Gesprächsrunden begründet. Die LTTE steht unter dem Druck ihrer Kader, der Bevölkerung und Diasporatamilen, welche ihren Teil der Friedensdividende für den Nord-Osten einfordern. Angebote der Regierungsseite, eine quasi-legale administrative Struktur für den Nord-Osten einzurichten, hat die LTTE bisher als unzulänglich zurückgewiesen.¹³⁹ Allerdings hat die LTTE deutlich gemacht, dass sie Verständnis für die schwierige politische Lage der Regierung hat, die an mehreren Fronten kämpft: Sie muss den Forderungen der LTTE nachkommen, einen Entwurf vorzulegen, der verfassungskonform ist und wird von den Drohungen der Präsidentin unter Druck gesetzt. Das Verständnis auf beiden Seiten für die Schwierigkeiten und Interessen der anderen Seite, das an das *interest-based bargaining* anschließt, ist in diesem Ausmaß durchaus ein Novum. Es lässt darauf schließen, dass beide Parteien weiterhin an der Fortsetzung der Gespräche interessiert sind.

Ausblick

Die Verweigerungshaltung und Härte der LTTE zum jetzigen Zeitpunkt muss insofern ernst genommen werden, als sie erhebliche Auswirkungen auf die Inhalte und den Prozess der kommenden Verhandlungsrunden hat. Es handelt sich hier nicht um einen „bargai-

aufbau des Nord-Ostens), Sunday Times, 16. Februar 2003. Ganz offen wird auch um Spenden für militärische Zwecke geworben, Sunday Times, 26. Januar 2003.

138 Stellungnahme Balasingham vor Journalisten, Sunday Times, 16. März 2003.

139 Entwurf der Regierung und Reaktion der LTTE in: Sunday Times und Sunday Leader, 1. Juni 2003.

ning chip“, um weitere Zugeständnisse zu ihren Gunsten zu erpressen. Die LTTE kann ihre Bringschuld (De-Militarisierung, Öffnung des politischen Raumes usw.) gegenüber der Regierung und der internationalen Gemeinschaft nicht erfüllen, ohne Gefahr zu laufen, zukünftig existentiell geschwächt zu werden. Zudem hat sich der internationale Druck auf die LTTE verstärkt. Die Freigabe und Zuweisung von Hilfsgeldern¹⁴⁰ werden mit der Fortsetzung des Dialoges und der Erfüllung bestimmter Forderungen verbunden. Diese Forderungen sind insbesondere für die LTTE heikel: Sie soll der SLMM Zugang zu ihrer Enklave im östlichen Hinterland gewähren; die Praxis der Rekrutierung von Kindersoldaten, Misshandlung und Ermordung politischer Opponenten müssen eingestellt werden und die Verwendung der bereitgestellten Hilfsgelder soll innerhalb einer transparenten Struktur stattfinden. Von der Guerilla wird die Einmischung der Geber und der USA mit zunehmendem Misstrauen beobachtet. Die internationale Gemeinschaft wird von der LTTE als „Sicherheitsnetz“ der Regierung gesehen, das darauf ausgerichtet ist, sie zur Annahme von missliebigen Vorschlägen zu zwingen.¹⁴¹

In diesem Vorgang werden die gesamte Struktur der Verhandlungen, ihre Potentiale und Problematik offenkundig: Einerseits konnten die Verhandlungen überhaupt nur so weit gelangen, weil der Status der LTTE nicht in Frage gestellt bzw. noch gestärkt wurde. Andererseits musste für diesen kurzfristigen Erfolg in Kauf genommen werden, dass die wichtigste Frage, wie und wann die LTTE von einer militärisch-terroristischen Vereinigung zu einer parlamentarisch-friedlichen Kraft umstrukturiert wird, von konkreten Beschlüssen ausgenommen blieb. Ohne diese Umwandlung ist aber schlechterdings kein dauerhafter Frieden in einem demokratischen Umfeld denkbar. Während der Prozess gerade durch die Zusicherung des Status-quo der LTTE produktiv ist, steht er dem langfristigen Ziel eines demokratischen Friedens antagonistisch gegenüber. Insgesamt muss gefragt werden, inwieweit *beide* Parteien diesem Ziel überhaupt verpflichtet sind. Denn auch die Regierung sonnt sich im erfolgreichen Prozess (Abwesenheit von Krieg) und dem Erreichen mittelfristiger Ziele (u.a. Stabilisierung der Wirtschaft). Das langfristige Ziel verursacht Kosten und verlangt Zugeständnisse, die für beide Parteien schmerzhaft sind. Insofern ist es denkbar, dass beide Parteien dauerhaft in der Mitte des Friedensprozesses steckenbleiben, ohne dass eine Föderation nach westlichem Vorbild erreicht wird. Hier zeigen sich auch die Grenzen der Mediation und konsensorientierter Verhandlungsstile, die in Bezug auf den Prozess zwar positive Wirkung zeigen können, hinsichtlich einer demokratischen und dauerhaften Lösung aber ohne Erfolg bleiben.

140 Die Höhe der Gelder beträgt drei Mrd. US-Dollar auf 3 Jahre, 1,38 Mrd. davon speziell für den Nord-Osten.

141 Sunday Leader, 8. Juni 2003, Sudaroli, 28. Mai 2003.

6. Resume

Unter Einwirkung der Kolonialisierung, Modernisierung und Mythologisierung bildet sich in Sri Lanka eine Gesellschaft des ethnischen Gegensatzes, der sich bis zum Bürgerkrieg ausweitete. Modernisierungsdruck, Verfolgungsängste und Idealisierung der eigenen ethnischen Gruppe führen zur Exklusion und Verachtung der „anderen“. Die von den Briten formulierte politische Verfassungsgrundlage bietet dabei einer wachsenden ethnischen Parteienstruktur und ethnischer Diskriminierung Spielraum. Kulturelle und religiöse Re-Interpretationen bilden den Hintergrund, vor dem diese ethnische Differenzierung gerechtfertigt werden kann. Politische Unternehmer und interne Konkurrenz der Elite treiben die Radikalisierung der Parteien voran, die von den Tamilen zunehmend als existenz- und identitätsbedrohend erlebt wird. Ausschluss und Machtlosigkeit der parlamentarischen Tamilenvertreter innerhalb des Zentralstaates führen in den 1970er Jahre zu einer neuen Strategie der Interessendurchsetzung: dem bewaffneten Kampf der LTTE und dem Ideal eines unabhängigen Eelam. Die Tamilen versuchen, ihre politische Schwäche und zahlenmäßige Unterlegenheit durch Radikalisierung zu kompensieren.

Statt mit einem akzeptablen Angebot reagiert der Staat mit Unterdrückung und Gewalt. Damit wird ein Kreislauf der Gewalt initialisiert, in dem sich Fremd- und Selbstethnisierung verstärken. Die Grausamkeit des Gegners festigt den innerethnischen Zusammenhalt. Rationale Konzepte, Vernunft und demokratische Entwicklung bleiben Forderungen Außenstehender, die die emotionale Verankerung von Urteilen und Vorurteilen im Denken der Singhalesen und Tamilen nicht erreichen. Frieden und der damit verbundene Wandel der Selbst- und Fremdbilder bedrohen die Identität der Gruppe, die Orientierungsrahmen und Sicherheit bietet. Zudem hat sich der Frieden als instabiles, mit hohen Kosten verbundenes System diskreditiert, während der Krieg kalkulierbar, in gewissem Rahmen kontrollierbar und handhabbar erscheint. Die Kosten des Krieges waren daher eher zu tolerieren als die einer Verhandlungslösung. Mit der Zeit von seinen konkreten politischen Ursprüngen (Sprachenfrage, Bürgerrechte usw.) entfernt, implizieren die Folgen (Stereotypisierungen, Opfer, Kreislauf von Aktion-Reaktion) einen unausweichlichen, ewigen Krieg. Der Bürgerkrieg ist das Symptom einer tiefen politischen und gesellschaftlichen Krise, die Sri Lanka nach 50 Jahren der andauernden Erodierung demokratischer Institutionen und der Singhalesisierung der Gesellschaft ergriffen hat. Dennoch war eine Rückbesinnung zum Frieden zu keinem Zeitpunkt ausgeschlossen.

Friedensprozess ohne Ende – Am Ende ohne Frieden?

Eine negative Konstante, die sich durch alle Verhandlungen zieht, ist die mangelnde Kooperation der beiden singhalesischen Großparteien. Machterhalt- und Machtmaximierungsbestrebungen haben zu einer extremen Politisierung von Ethnizität und zur Stabilisierung des Konfliktes und seiner militärischen „Lösung“ geführt. Die Idee einer erfolgreichen Kohabitation wird in Sri Lanka jeden Tag ad absurdum geführt. Das Problem ist nicht, dass Präsidentin und Premier verschiedenen Lagern angehören und sich daraus tatsächliche programmatische Differenzen ergeben. Das Hauptproblem auf dieser Ebene ist, dass beide große Parteien primär versuchen, sich die Kontrolle und Ressourcen des

Staates anzueignen und über demokratische Verfahren ein ethnic outbidding betreiben. In diesem Schaukampf um die Gunst des singhalesischen Wählers steckt aber auch Potential für Verhaltensänderungen bei der politischen Elite. Wird die Persistenz ethnonationalistischer Konzepte in der Bevölkerung gebrochen, erfüllt sich eine wichtige Voraussetzung für den Frieden.

Inhaltlich blieben die Zugeständnisse der Regierung in den Verhandlungen bis 2001 aber hinter den Erwartungen, den *basic needs* der Tamilen, zurück. Die Kontrolle des Zentrums war in jedem Vorschlag sichtbar in planvoll eingebauten Unklarheiten, wenn nicht offensichtlichen Bestrebungen, welche das Zentrum gegebenenfalls für sich nutzen konnte, um entscheidende Befugnisse bei der Zentrale zu belassen. Zudem war die LTTE lange nicht als legitime Interessenvertretung der Tamilen und adäquate Verhandlungspartner anerkannt, um ihre Position nicht zu legitimieren.

Der Guerilla hingegen können die Zugeständnisse der Regierung nie groß genug sein, um Frieden zu schließen; nie war ein Anlass zu gering, um wieder den Krieg auszurufen. Erst nachdem die LTTE ihre Position unter den Tamilen als einzige rechtmäßige Vertretung gefestigt hat; nachdem sie im Norden und Osten über eigene quasi administrative Strukturen verfügt – ein *de-facto*-Eelam, an dem die Singhalesen nicht mehr vorbeikommen – können die Friedensverhandlungen vorangetrieben werden.¹⁴² Wie die Regierung folgt man dem Primat des Militärischen, der Logik von Verhandlungen aus der Position der Stärke. Die Folgen des 11. Septembers 2001 drohen die Position der LTTE zu zunichte zu machen, was die Verhandlungsbereitschaft der Guerilla verstärkt.

Mit dem Sieg der UNP unter Wickremasinghe beginnt eine neue Ära der Friedensverhandlungen. Der eingangs konstatierte *ripe moment*, die Bereitschaft der Parteien über das positional bargaining hinauszugehen und ein beiderseitig anerkannter Mediator haben dazu beigetragen, dass die Chancen auf Frieden so hoch sind, wie lange nicht mehr. Doch obwohl die Mehrzahl der Singhalesen und Tamilen als kriegsmüde, verhandlungs- und kompromissbereit beschrieben wird, ist es fraglich, inwieweit beide Gruppen und ihre Führer bereit (und fähig) sind, Zugeständnisse nicht nur zu proklamieren, sondern durchzusetzen. In der Vergangenheit wurden Friedensinitiativen nicht selten euphorisch begrüßt, je länger sich aber der Verhandlungsprozess hinzog, je konkreter die Zugeständnisse wurden, um so geringer wurde auch der Rückhalt in der Bevölkerung und um so stärker die Ablehnung radikaler Gruppen.

Während frühere Verhandlungen ohne Mediator bzw. über Indien liefen, scheint sich das Vorhandensein eines unparteiischen Vermittlers stabilisierend auf die Gespräche auszuwirken: Denn beide Seiten sind wie eh und je schlecht auf auftretende Komplikationen vorbereitet – deren Entschärfung ist zum großen Teil den Norwegern und der SLMM zu

142 Wie groß der Einfluss der LTTE im Nord-Osten ist und dass dieser durch diesen Friedensplan gestützt wird, zeigt sich auch in einer Untersuchung des International Centre for Ethnic Studies: Die LTTE verdient in den Gebieten angeblich allein 2,34 Mrd. sri-lankanische Rupien (ca. 24 Mio. Dollar) durch Steuern. Sunday Observer, 9. Februar 2003.

verdanken. Der heutige Vermittler, Norwegen, ist ein Beispiel an Parteilosigkeit. Zudem existiert heute ein mehr oder weniger effektives Monitoring System. Der so veränderte Mediator kann aber nicht allein den bisherigen Erfolg der Verhandlungen erklären. Hervorzuheben ist die Bereitschaft beider Seiten, aufeinander zuzugehen, die sich gegenseitig ausschließenden Positionen zu verlassen und in den Verhandlungen einen interest-based orientierten Verhandlungsstil anzuwenden. Denn bereits unter Kumaratunga gab es die Möglichkeit, eine ähnlich günstige Situation zu schaffen: und doch wurde sie von beiden Seiten verworfen, weil beide Kriegsparteien meinten, sich über militärische Optionen einen Vorteil, wenn nicht gar den endgültigen Sieg, sichern zu können.

Insgesamt bleibt die innere Situation Lankas labil, einen festen Rahmen bieten einzig der internationale Druck und ein geschickter Mediator. Mediation ist allerdings kein voraussetzungsloser Prozess: Die erste, wenn auch geringe, Beteiligung der Norweger unter Kumaratunga zeigt, dass selbst ein unparteiischer, kompetenter Mediator wenig ausrichten kann, wenn die Konfliktparteien ihre Handlungslogiken nicht ändern bzw. äußere Strukturen nicht in Richtung Frieden wirken. Die neuere Entwicklung in Sri Lanka kann sicher nicht ohne Berücksichtigung der Folgen des 11. Septembers beurteilt werden. Letztendlich liegt die „Lösung“ aber bei den Konfliktparteien selbst, ein noch so starker Rahmen oder demokratische Institutionen reichen dauerhaft nicht aus, wenn der Unwille der politischen Elite, die Macht des Zentrums zu teilen und die emotionale Verankerung exklusiver Gruppenidentitäten nicht aufgebrochen wird. Wie sich der Einfluss und der Druck der Geberländer und der USA auswirken, bleibt abzuwarten. Während die Aussicht auf Hilfgelder positiv ist, könnte zu starker Druck, gerade auf die LTTE, kontraproduktiv sein.

Alle Bestrebungen dritter Parteien im Konflikt zu vermitteln, müssen erfolglos bleiben, solange ein Schlüsselproblem Sri Lankas innerhalb der Gesellschaft nicht gelöst wird: die ethnische Exklusivität. Solange Ethnizität die Grundlage der Ordnungsstrukturen bildet, bleiben Friedensbestrebungen, bei aller Notwendigkeit, Symptomkosmetik. Eine politische Kultur, die sich auf die Zugehörigkeit zu einer Ethnie gründet, muss zwangsläufig eine Teilung der Staatsmacht bzw. die Vision eines ethnisch heterogenen Staates ablehnen. Der Widerstand eines erheblichen Teiles des buddhistischen Klerus und nationalistisch-singhalesischer Gruppen und ihr übermäßiger Einfluss auf die Politik sind nicht nur Indikatoren für das weitgehende Fehlen einer westlich verstandenen demokratischen Struktur bzw. Kultur. Sie sind auch Anzeichen für die unzureichende Vorbereitung der singhalesischen Mehrheitsbevölkerung auf die „Föderation“, welche in verschiedener Ausprägung als Lösung des Konfliktes gehandelt wird. Der bisher propagierte singhalesisch-buddhistische Einheitsstaat steht in einem unüberbrückbaren Widerspruch zu politischen Regelungen, die die kollektiven Rechte der tamilischen Bevölkerungsgruppe anerkennen wollen. Eine neue politische Regelung würde zudem eine Neuverteilung der ökonomischen, sozialen und politischen Ressourcen des Staates nach sich ziehen. Zugeständnisse beider Seiten sind zuerst einmal nur Versprechen von Verhandlungseliten und erst der Anfangspunkt einer gesamtgesellschaftlich notwendigen Entwicklung.

Glossar

Tamilische Vertreter

| | |
|-------|--|
| CIC | Ceylon Indian Congress |
| CWC | Ceylon Workers Congress |
| EROS | Eelam Revolutionary Organisations |
| EPRLF | Eelam People's Revolutionary Liberation Front |
| FP | Federal Party |
| LTTE | Liberation Tigers of Tamil Eelam (militant) |
| PLOTE | Poeople's Organisation of Tamil Eelam |
| TC | Tamil Congress |
| TELO | Tamil Eelam Liberation Organisation |
| TNA | Tamil National Alliance (Zusammenschluss tamilischer Parteien) |
| TULF | Tamil United Liberation Front (parlamentarisch) |

Singhalesische Vertreter

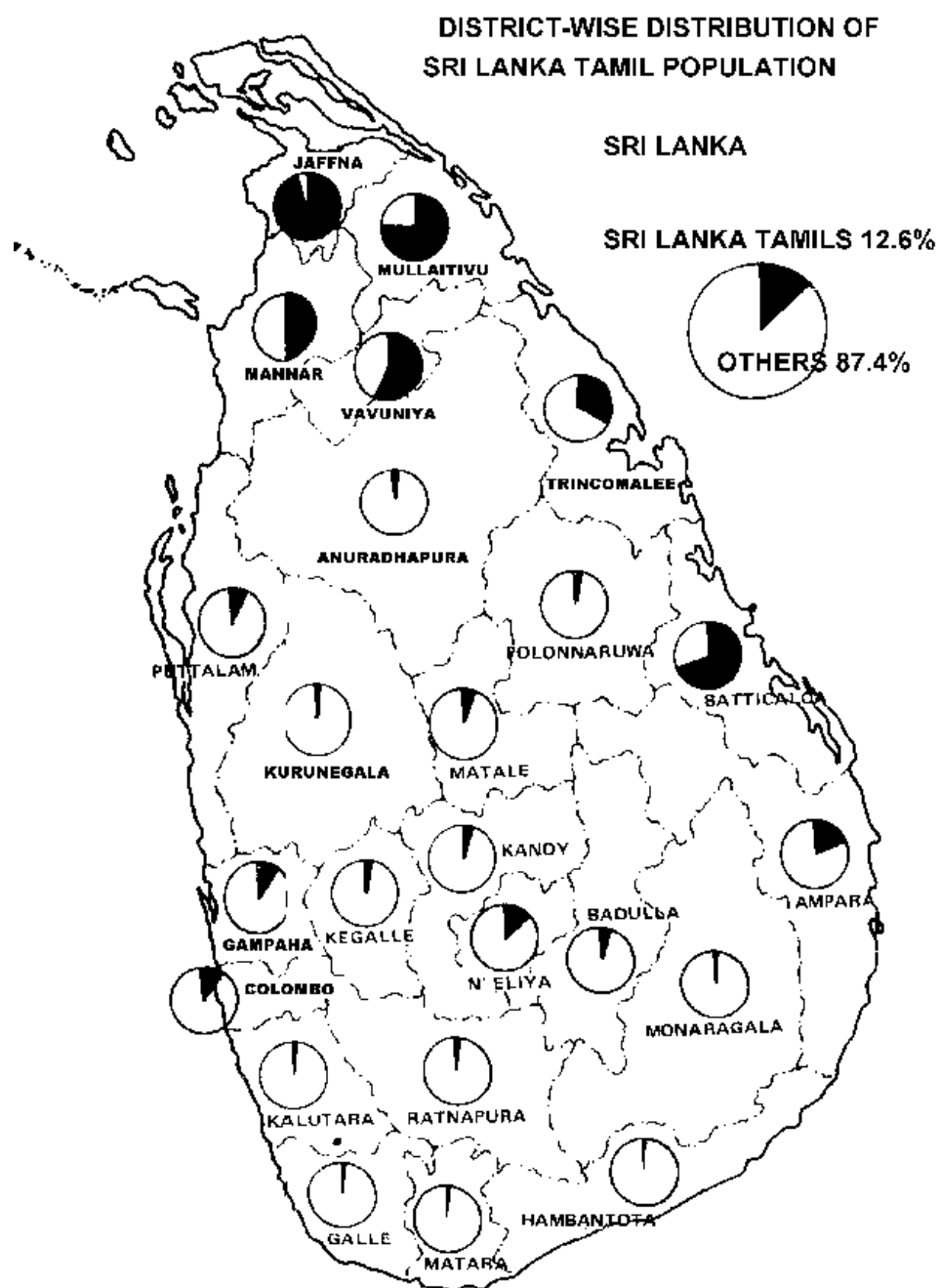
| | |
|------|--|
| JVP | Janatha Vimukthi Peramuna (=People's Liberation Front, radikal bis militant) |
| PA | People's Alliance (Koalition der SLFP) |
| SLFP | Sri Lanka Freedom Party |
| UNF | United National Front (Koalition der UNP) |
| UNP | United National Party |

Muslimische Vertreter

| | |
|------|---------------------------|
| SLMC | Sri Lanka Muslim Congress |
|------|---------------------------|

Weitere Abkürzungen

| | |
|------|------------------------------|
| APC | All Party Conference |
| DDC | District Development Council |
| HSZ | High Security Zones |
| IPKF | Indian Peace Keeping Force |
| MOU | Memorandum of Understanding |
| PC | Province Council |
| SLMM | Sri Lanka Monitoring Mission |

Karte: Prozentualer Anteil der tamilischen Bevölkerung nach Distrikten¹⁴³

SOURCE: DEPT. OF CENSUS & STATISTICS

143 Quelle: <http://ourworld.compuserve.com/homepages/umberto/District.htm>